




Government
Publications

Government
Publication



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506791>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Wednesday, November 3, 1976
Tuesday, November 9, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mercredi 3 novembre 1976
Le mardi 9 novembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulation and other Statutory Instruments

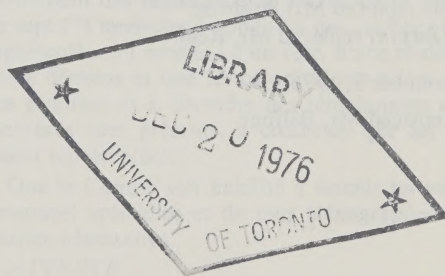
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Organization
Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Organisation
Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la
trentième législature, 1976

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M. P.

Representing the Senate:

Senators:

Desjardins Lafond
Goodfrey

Representing the House of Commons:

Members:

Macdonald Béchard
Andres (Lincoln) Brewin
Baldwin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel Yuzyk—(7)
Riley

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Gauthier Hnatyshyn
(Ottawa-Vanier) Leblanc (Laurier)
Goodale Macquarrie—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A.B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, November 1, 1976:

Mr. Goodale replaced Mr. Blais.

On Wednesday, November 3, 1976

Mr. Macquarrie replaced Mr. Baldwin;
Mr. Andres (Lincoln) replaced Mr. Reid.

On Tuesday, November 9, 1976:

Mr. Baldwin replaced Mr. Balfour.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 1^{er} novembre 1976:

M. Goodale remplace M. Blais.

Le mercredi 3 novembre 1976:

M. Macquarrie remplace M. Baldwin;
M. Andres (Lincoln) remplace M. Reid.

Le mardi 9 novembre 1976:

M. Baldwin remplace M. Balfour.

ORDERS OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38:

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*:

October 26, 1976

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Petten:

That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Riley and Yuzyk have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

OF THE HOUSE OF COMMONS

Monday, November 8, 1976

ORDERED,—That the quorum of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented; and

That the Committee have power to engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required.

ATTEST:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

ORDRES DE RENVOI

STATUTAIRE

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat:

26 octobre 1976

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten,

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, par un des greffiers au bureau, pour l'informer que les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Riley et Yuzyk ont été désignés pour agir comme représentant du Sénat au sein du Comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le lundi 8 novembre 1976

IL EST ORDONNÉ,—Que le quorum du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les co-présidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que cinq (5) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

ATTESTÉ:

REPORT TO THE SENATE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate:

Wednesday, November 3, 1976:

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presented its first Report as follows:—

WEDNESDAY, November 3, 1976

The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presents its first Report, as follows:

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decisions is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required;

Your Committee further recommends that it be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

Respectfully submitted,

Eugene A. Forsey,
Joint Chairman.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator McNamara, that the Report be adopted now.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

RAPPORT AU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat:

Le mercredi 3 novembre 1976:

L'honorable sénateur Forsey du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son premier rapport, comme suit:

Le MERCREDI 3 novembre 1976

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes présente son premier rapport, comme il suit:

Votre Comité recommande que son quorum soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, stenographes et commis dont il aura besoin; et

Votre Comité recommande aussi que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
Eugene A. Forsey.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur McNamara que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, November 4, 1976

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee recommends: That its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

[*Concurred in on Monday, November 8, 1976*]

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le Jeudi 4 novembre 1976

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande: Que le quorum soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que cinq (5) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

[*Adopté le lundi 8 novembre 1976*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 3, 1976

(1)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3.40 o'clock p.m. this day, for purposes of organization.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Yuzyk.

Representing the House of Commons: Messrs. Andres (*Lincoln*), Balfour, Béchar, Brewin, Goodale, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Macquarrie and Robinson.

Others present: Mr. Alexander, M.P.

In attendance: Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Joint Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

Senator Lafond moved, seconded by Senator Yuzyk,—That Senator Forsey do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Robinson moved, seconded by Mr. Hnatyshyn,—That Mr. McCleave do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. McCleave duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairmen presiding:

Mr. Balfour moved, seconded by Mr. Goodale,—That Mr. Robinson be Vice-Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Senator Lafond moved,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion, it was agreed to.

It was agreed,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

It was agreed,—That this Committee do purchase for its own use such publications as may be required.

It was agreed,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that:

—the quorum of this Committee be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented;

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 NOVEMBRE 1976

(1)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires tient aujourd'hui à 15 h 40 sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Yuzyk.

Représentant la Chambre des communes: MM. Andres (*Lincoln*), Balfour, Béchar, Brewin, Goodale, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Macquarrie et Robinson.

Autre député présent: M. Alexander.

Aussi présent: M^{lle} Lise Mayrand, Conseiller du Comité.

Le cogreffier du Comité préside à l'élection des coprésidents.

Le sénateur Lafond propose, appuyé par le sénateur Yuzyk, que le sénateur Forsey soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare le sénateur Forsey dûment élu coprésident du Comité.

M. Robinson propose, appuyé par M. Hnatyshyn, que M. McCleave soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare M. McCleave dûment élu coprésident du Comité.

Les coprésidents président:

M. Balfour propose, appuyé par M. Goodale, que M. Robinson soit nommé vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Lafond propose que les coprésidents et quatre autres membres nommés par les coprésidents après les consultations habituelles forment le sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Il est convenu,—Que le Comité achète pour son usage personnel les publications nécessaires.

Il est convenu,—Que les présidents fassent rapport à leur Chambre respective en recommandant que:

—le quorum du Comité soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

—the Committee have power to engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required; and

That the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

A discussion arose in relation to amounts paid for the provision to the Committee of services contracted with the two Counsel to the Committee and their administrative assistant, and

Mr. Brewin moved,—That this Committee requests its Joint Chairmen to approach the Speakers with regard to the amounts to be paid its contractors.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

It was agreed,—That the Committee meet next Tuesday, November 9, 1976

At 4:08 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le cogreffier du Comité

Michael A. Measures

Joint Clerk of the Committee

TUESDAY, NOVEMBER 9, 1976

(2)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:44 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee began consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, which is as follows:

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

On SOR/76-552, Domestic First Class Mail Regulations, SOR/76-553, Second Class Mail Regulations, amendment, and SI/76-101, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order,

—le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, sténographes et commis dont il aura besoin; et

Que le coprésident représentant le Sénat fasse rapport au Sénat et recommande que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Une discussion s'engage au sujet des montants versés pour assurer au Comité les services contractuels fournis par les deux conseillers du Comité et leur adjoint administratif, puis

M. Brewin propose,—Que le Comité demande à ses coprésidents de communiquer avec le président du Sénat et M. l'Orateur en ce qui concerne les montants à verser.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse mardi prochain, 9 novembre 1976.

A 16 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 9 NOVEMBRE 1976

(2)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 44 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, qui se lit comme suit:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, DORS/76-553, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification, et le TR/76-101, Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the officials of the Post Office Department with respect to certain comments.

On SOR/76-377, Unemployment Insurance Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to Committee correspond with the officials of the Department of Manpower and Immigration with respect to certain comments.

On correspondence relating to SOR/74-402, Public Service Employment Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Secretary, Public Service Commission with respect to certain comments.

On SOR/76-272, Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment, SOR/76-292, British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-50, Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-53, Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-54, Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, amendment, SI/76-56, Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment, and SI/76-67, Quebec Milk Marketing Levies (*FPLI*) By-law, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments.

On SI/76-66, Syncrude Remission Order,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Treasury Board with respect to certain comments.

On SOR/76-94, Anti-Inflation Guidelines, amendment and SOR/76-28, Third Class Mail Regulations, amendment,

It was agreed,—That consideration be deferred until the return of the Joint Chairman representing the Senate.

On SOR/76-121 and SOR/76-282, Olympic Stamp Draw Regulations and amendment, SOR/76-27, International First Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-28, Third Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-29, Special Services and Fees Regulations, amendment, SOR/76-30, Materials for the use of the Blind Regulations, amendment, SOR/76-31, Armed Forces Postal Regulations, amendment, SOR/76-32, Fourth Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-145, International First Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-146, Armed Forces Postal Regulations, amendment, SOR/75-453 and SOR/75-573, Third Class Mail Regulations, amendments, SOR/75-471, Mail Receptables Regulations, amendment, SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations, and SOR/76-241, Second Class Mail Regulations, amendment,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les représentants du ministère des Postes concernant certains commentaires.

DORS/76-377—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les représentants du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration concernant certains commentaires.

Correspondance ayant trait au DORS/74-402—Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le secrétaire, Commission de la Fonction publique concernant certains commentaires.

DORS/76-272—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification; DORS/76-292—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la C.-B.—Modification; TR/76-50—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île du Prince-Édouard—Modification; TR/76-53—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification; TR/76-54—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—Modification; TR/76-56—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification et TR/76-67—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (*FPLI*)—Modification;

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires.

TR/76-66—Décret de remise relatif à Syncrude,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur du Contentieux, Conseil du trésor, concernant certains commentaires.

DORS/76-94—Indicateurs anti-inflation—Modification et le DORS/76-28—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification,

Il est convenu,—Que l'étude soit différée jusqu'au retour du coprésident représentant le Sénat.

DORS/76-121 et DORS/76-282—Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques et la modification; DORS/76-27—Règlement sur les objets de la première classe de régime postal international—Modification; DORS/76-28—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification; DORS/76-29—Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification; DORS/76-30—Règlement sur la documentation à l'usage des aveugles—Modification; DORS/76-31—Règlement des postes pour les Forces armées—Modification; DORS/76-32—Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification; DORS/76-145—Règlement sur les objets de la première classe du régime postal international—Modification; DORS/76-146—Règlement des postes pour les Forces armées—Modification; DORS/75-453 et /75-573—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modifications; DORS/75-471—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification; DORS/72-263—Règlement concernant la vente de timbres-poste et DORS/76-241—Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Post Office Department with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/76-560, International First Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-554, Third Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-556, Special Services and Fees Regulations, amendment, SOR/76-561, Armed Forces Postal Regulations, amendment, SOR/76-475 and SOR/76-555, Fourth Class Mail Regulations, amendments, SOR/76-559, Mail Receptacles Regulations, amendment, SOR/76-557, Methods of Payment of Postage Regulations, amendment, and SOR/76-558, Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain comments by Counsel to the Committee and certain correspondence be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Postes concernant certains commentaires.

Le Comité étudie le DORS/76-560—Règlement sur les objets de la première classe du régime postal international—Modification, le DORS/76-554—Règlement concernant les objets de troisième classe—Modification, le DORS/76-556—Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification, le DORS/76-561—Règlement des postes pour les Forces armées—Modification, les DORS/76-475 et le DORS/76-555—Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification, le DORS/76-559—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification, le DORS/76-557—Règlement sur les modalités d'affranchissement—Modification et le DORS/76-558—Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise que certains commentaires émis par le conseiller du Comité et une certaine correspondance soient joints *in extenso* aux témoignages de ce jour.

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 9, 1976

• 0943

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum sufficient for the transaction of holding a meeting but perhaps not sufficient for having a vote so I declare the meeting open and make five quick announcements: one, the regrets of Senator Forsey who is ill apparently with a chest cold since last Friday; secondly, you will have noticed a change at the head of the table. Our old friend Mr. MacKenzie has returned but I think simply to introduce the next gentleman to him, Mr. Lahaie, who will be the Clerk of the Committee in place of Mr. Measures.

Last week Senator Godfrey asked about the presence of two Clerks from both Houses on the Committee. This is a point if you wish that Senator Forsey and myself could explore with the Speakers or the Clerks of both chambers. We would imagine that one Clerk would be sufficient for statutory instruments. But perhaps when we get our Freedom of Information study back we should call on a Clerk from the Senate to help us handle the documentation there. Does this appeal to people that Senator Forsey and myself follow this up with the Speakers?

Mr. Bécharde: Very much, sir.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I can also report that with regard to the contractual arrangements with our contractors, I will be meeting with Mr. Speaker Jerome this afternoon after question period and hope to have something to report next week.

Last week Senator Godfrey asked about the lady womaning or chairpersoning, or however you call it, the telephone in the corner. I understand that this arrangement exists with every committee-in the House of Commons, in any event—and that it was the decision to have such a person there to provide any telephone services that were needed. These ladies come to us from Office Overload.

Senator Godfrey: My point was that if the messenger could easily combine both jobs, we could save the taxpayer some money, and that the telephone might go unmanned for the five or ten minutes when the messenger goes to get us our cups of coffee. So far, it is about the only job I have ever seen him do around here in the past couple of years. That question of combining those two jobs and saving some money should be looked into, regardless of the tradition of the past.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. If you wish then, Senator Forsey and myself again could take this up with the powers that be.

Senator Godfrey: We should set an example.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have gone through Mr. Eglington's suggested report to us, most of which we have approved in principle, with the thought that perhaps we could

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 9 novembre 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons le quorum pour commencer la séance mais malheureusement nous ne sommes pas en nombre suffisant pour voter; je déclare donc la séance ouverte en commençant par cinq brefs avis: tout d'abord, le sénateur Forsey est absent aujourd'hui car une angine le retient au lit depuis vendredi dernier; deuxièmement, vous vous êtes sans doute rendu compte qu'il y avait un changement parmi nos greffiers; en effet, notre vieil ami M. MacKenzie nous est revenu mais je vais vous présenter celui qui se trouve à côté de lui, M. Lahaie, qui remplace désormais M. Measures comme greffier de ce Comité.

La semaine dernière, le sénateur Godfrey s'était interrogé sur la présence de deux greffiers des deux Chambres à ce Comité. Si vous le désirez, le sénateur Forsey et moi-même pouvons étudier cette question avec les orateurs ou le greffiers des deux Chambres. Nous pensons en effet qu'un seul greffier suffirait à la tâche en ce qui concerne le Comité des Règlements et autres textes réglementaires. Cependant, lorsqu'on nous renverra notre étude sur la liberté de l'information, il nous faudra peut-être faire appel à un greffier du Sénat pour nous aider à classer tous les documents. Êtes-vous donc d'accord pour que le sénateur Forsey et moi-même en parlions avec les orateurs?

M. Bécharde: Tout à fait.

Le coprésident (M. McCleave): En ce qui concerne les dispositions contractuelles que nous avons avec nos conseillers, je dois rencontrer l'Orateur M. Jerome cet après-midi, après la période des questions, et espère pouvoir vous en faire rapport la semaine prochaine.

La semaine dernière, le sénateur Godfrey s'était également interrogé sur la présence d'une personne chargée de répondre au téléphone. C'est le cas de tous les comités de la Chambre des communes et, de toute façon, il a été décidé d'engager une personne pour répondre au téléphone. Ces dames nous viennent de l'Agence «Office Overload».

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement vous dire que le messenger pourrait facilement combiner les tâches, ce qui nous permettrait d'économiser les deniers publics; cela ne l'empêcherait pas d'aller nous chercher du café, ce qui ne lui prendrait que 5 ou 10 minutes; par ailleurs, c'est la seule tâche que je lui aie jamais vu accomplir au cours de ces deux dernières années. Donc, quelle que soit la tradition établie, il serait certainement valable, du point de vue économique, de combiner ces deux postes.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Si vous le désirez, le sénateur Forsey et moi-même pourrions en parler avec les autorités concernées.

Le sénateur Godfrey: Nous devrions donner l'exemple.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai étudié le rapport qui nous a été présenté par M. Eglington, que nous avons approuvé en substance, avec la pensée, toutefois que nous pourrions en

[Texte]

extract the portion that deals with this controversial issue of whether or not there should be a supply of legal opinions to this Committee by the Ministry. I think it would be impossible to take it out very easily from what Mr. Eglington has written because it seems to crop up in about a dozen or so places. It therefore struck me that, since we are going to have to deal with the issue sooner or later, we should invite Mr. Basford to a meeting as quickly as possible.

Accordingly, I took it upon myself to telephone a few minutes ago and ask if he would be available for a meeting on either Tuesday or Thursday of next week, and I will have a reply back at 11 o'clock. I have asked Mr. McKenzie; the Tuesday meeting would be at 8.30 p.m., and the Thursday meeting is at 11.00 a.m. but, if possible, we will have to go outside the block system. Thursday is Cabinet day and Mr. Basford is on several Cabinet committees too. I think Thursday is also his duty day in the House of Commons, but perhaps somehow he will be able to accommodate us on either one of those two days.

Thank you very much. Yes, incidentally, I gather that Mr. Eglington's memorandum of October 22 circulated to all members—it is not on our agenda this morning—could be the subject of the meeting at which we consider statutory instruments next week, which will be either the Tuesday or Thursday depending on which date Mr. Basford selects.

The first order of business this morning is Domestic First-Class mail regulations, SOR/76-552, coupled with SOR/76-553, Second-Class Mail Regulations, amendment, and SI/76-101, Postmaster General, Authority to Prescribe Fees Order. In that regard we have a commentary by counsel attached to the regulations and this commentary is herewith printed:

SOR/76-552

October 4, 1976

SOR/76-552, Domestic First Class Mail Regulations
SOR/76-553, Second Class Mail Regulations, amendment
SI/76-101, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order

Criteria 1(a); 4; 11

1. SI/76-101 is not a statutory instrument in the view of the Department of Justice, as there is no "magic formula" in the enabling power. It has, however, been published in the public interest pursuant to the Privy Council Office's agreement with the Committee that documents of the class to which this one belong should be published so that any restrictions on the power to prescribe charges should be made known.

2. Section 10 of the Post Office Act, as amended by 19-20-21 Eliz. II, cap. 53, section 3, reads:

"10. (1) The rate of postage on each letter posted in Canada during the period commencing on the 1st day of July, 1971 and ending on the 31st day of December, 1971 for delivery in Canada is

(a) seven cents for any letter weighing one ounce or less;

[Interprétation]

extraire le passage portant sur cette question controversée de savoir si le ministère devrait fournir des services de conseils juridiques à notre comité. Cependant, il semble impossible d'extraire un seul passage du rapport puisque M. Eglington parle de la question à une douzaine d'endroits différents. Il m'est donc venu à l'idée, étant donné que nous allons devoir étudier cette question un jour ou l'autre, d'inviter M. Basford à assister à une de nos séances le plus tôt possible.

J'ai donc pris l'initiative de téléphoner, il y a quelques minutes, pour demander s'il pourrait venir mardi ou jeudi de la semaine prochaine; je devrais avoir une réponse d'ici 11 h 00. Selon M. McKenzie, la réunion de mardi devrait avoir lieu à 20 h 30 et celle de jeudi à 11 h 00. Cependant, si cela est possible, nous essaierons de changer ces horaires. En effet, le Cabinet se réunit tous les jeudis et M. Basford fait partie de plusieurs comités du Cabinet. Ce jour-là, il doit également être présent à la Chambre des communes mais j'espère cependant qu'un de ces deux jours pourra lui convenir.

Merci beaucoup. A propos, je pense que le mémoire de M. Eglington du 22 octobre a été distribué à tous les membres de ce comité; cet article ne figure pas à notre ordre du jour ce matin mais nous pourrions en parler la semaine prochaine, lorsque nous étudierons les règlements, c'est-à-dire mardi ou jeudi, selon le jour choisi par M. Basford.

Notre premier règlement aujourd'hui, concerne les envois postaux intérieurs de première classe, DORS/76-552; ce règlement est accompagné du DORS/76-553, règlement sur les objets de la deuxième classe—modification, et du TR/76-101, décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais. Le commentaire de notre conseiller juridique est annexé:

DORS/76-552

Le 4 octobre 1976

DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe
DORS/76-553, Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification
TR/76-101, Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais

Critère 1(a); 4; 11

1. Le ministère de la Justice ne tient pas le TR/76-101 pour un texte réglementaire, étant donné que le pouvoir habilitant ne contient aucune «formule magique». Ce texte réglementaire a toutefois été publié dans l'intérêt public, en vertu de l'accord conclu par le Bureau du Conseil privé avec le Comité et selon lequel les documents faisant partie de la même classe que le document en question doivent être publiés, de façon à faire connaître toute restriction visant le pouvoir de prescrire des frais.

2. L'article 10 de la Loi sur les postes, modifié par 19-20-21 Eliz. II, chap. 53, article 3, se lit comme suit:

«10. (1) Le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada pendant la période commençant le 1^{er} juillet 1971 et se terminant le 31 décembre 1971, pour livraison au Canada, est de

a) sept cents pour toute lettre ne pesant pas plus d'une once;

[Text]

(b) twelve cents for any letter weighing more than one ounce but not more than two ounces;

(c) eighteen cents for any letter weighing more than two ounces but not more than four ounces;

(d) twenty-eight cents for any letter weighing more than four ounces but not more than eight ounces;

(e) thirty-eight cents for any letter weighing more than eight ounces but not more than twelve ounces; and

(f) forty-six cents for any letter weighing more than twelve ounces but not more than sixteen ounces.

(2) The rate of postage on each letter posted in Canada on or after the 1st day of January, 1972 for delivery in Canada is

(a) eight cents for any letter weighing one ounce or less;

(b) fourteen cents for any letter weighing more than one ounce but not more than two ounces;

(c) twenty cents for any letter weighing more than two ounces but not more than four ounces;

(d) thirty-two cents for any letter weighing more than four ounces but not more than eight ounces;

(e) forty-four cents for any letter weighing more than eight ounces but not more than twelve ounces; and

(f) fifty-four cents for any letter weighing more than twelve ounces but not more than sixteen ounces.”

Section 6(d) of the same Act, as amended by 19-20-21 Eliz. II, chap. 53, section 2(1), reads:

“6. The Postmaster General may make regulations for the efficient operation of the Canada Post Office and for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

“(d) establishing rates of postage on any class of mailable matter, *including letter mail*, for which a rate is not established by this Act;”

The effect of the 1972 amendment was to add the underlined words.

The structure of the Post Office Act as it affects charges is that Parliament, in sections 10 and 11, has set out an elaborate rate scale for both letter mail and newspapers and periodicals, and has left the charges for all other mailable matter to be set by regulations made by the Postmaster General. It can hardly be asserted that the addition of the words “including letter mail” to section 6(d) would permit the Postmaster General to make regulations overriding the express terms of section 10 of the Act. Indeed, this view must have been accepted by the Crown for it has joined section 13 of the Financial Administration Act with section 6(d) of the Post Office Act as the conjoint enabling authority for the latest domestic first class mail rate increase provided for in SOR/76-552.

[Interpretation]

b) douze cents pour toute lettre pesant plus d'une once mais ne pesant pas plus de deux onces;

c) dix-huit cents pour toute lettre pesant plus de deux onces mais ne pesant pas plus de quatre onces;

d) vingt-huit cents pour toute lettre pesant plus de quatre onces mais ne pesant pas plus de huit onces;

e) trente-huit cents pour toute lettre pesant plus de huit onces mais ne pesant pas plus de douze onces; et

f) quarante-six cents pour toute lettre pesant plus de douze onces mais ne pesant pas plus de seize onces.

(2) Le tarif de port applicable à chaque lettre postée au Canada, à compter du 1^{er} janvier 1972, pour livraison au Canada, est de

a) huit cents pour toute lettre ne pesant pas plus d'une once;

b) quatorze cents pour toute lettre pesant plus d'une once mais ne pesant pas plus de deux onces;

c) vingt cents pour toute lettre pesant plus de deux onces mais ne pesant pas plus de quatre onces;

d) trente-deux cents pour toute lettre pesant plus de quatre onces mais ne pesant pas plus de huit onces;

e) quarante-quatre cents pour toute lettre pesant plus de huit onces mais ne pesant pas plus de douze onces; et

f) cinquante-quatre cents pour toute lettre pesant plus de douze onces mais ne pesant pas plus de seize onces.»

L'alinéa 6(d) de la même Loi, modifié par 19-20-21 Eliz. II, chap. 53, paragraphe 2(1), se lit comme suit:

6. Le ministre des Postes peut établir des règlements pour le fonctionnement efficace de la poste au Canada, ainsi que pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

«d) établissant le tarif de port sur toute classe d'objets transmissibles, *y compris les envois postaux de lettres*, pour laquelle un tarif n'est pas prévu par la présente loi;»

La modification de 1972 visait à ajouter le passage souligné.

En ce qui concerne les frais imposés, la structure de la Loi sur les postes se traduit par le fait que le Parlement a énoncé à l'article 10 une vaste échelle de tarifs tant pour les envois postaux de lettres que pour les journaux et les périodiques, et qu'il a laissé au ministre des Postes le soin d'établir par règlement les frais imposables pour tous les autres objets transmissibles. Il serait difficile de prétendre que l'adjonction du passage «y compris les envois postaux de lettres» à l'alinéa 6(d) permettra au ministre des Postes d'adopter des règlements excédant les pouvoirs délimités par l'article 10 de la Loi. La Couronne a sans doute entériné ce point de vue, car elle a regroupé l'article 13 de la Loi sur l'administration financière avec l'alinéa 6(d) de la Loi sur les postes, à titre de pouvoir conjoint d'habilitation pour la dernière hausse de tarifs visant

[Texte]

SOR/76-552 governs "domestic first class mail" which includes, inter alia, letters (Refer section 2 of the Regulations). Insofar as the Regulations increase the rates for items other than letters, there can be no objection. But there stands in the path of increased rates for letters section 10 of the Post Office Act.

It has been sought to get around this obstacle by using section 13(b) of the Financial Administration Act, which reads:

"13. Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may

(a) subject to the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided, or

(b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided."

The Committee has seen instances of this provision being used before (e.g. Copyright Fees Order, SOR/73-548) but always in situations in which it could clearly be seen to be in the context of a service or the use of a facility being made available to an identifiable person. In this instance, the section is relied upon in respect of the principal postal service of the Postmaster General provided to all Canadians. It is a little difficult to visualise that service being a service within the meaning of section 13 of the Financial Administration Act which appears to be couched in the particular and in terms of an individual. Moreover, the letter delivery function of the Postmaster General, while it may be a service in one sense, is historically one of the primary and inalienable functions of government (begun by Charles I) and is a monopoly, for section 8 of the Post Office Act provides:

"8. Except as provided in subsection (2), the Postmaster General has the sole and exclusive privilege of collecting, conveying and delivering letters within Canada."

These factors may indicate that the first class mail (letter) service is not a "service" within the meaning of section 13 of the Financial Administration Act, especially as Parliament has expressly addressed itself to the rate to be levied in respect of

[Interprétation]

les envois postaux intérieurs de première classe, prévue dans le DORS/76-552.

Le DORS/76-552 porte sur les «envois postaux intérieurs de première classe», ce qui comprend notamment les lettres (Voir l'article 2 du Règlement). Aucune objection ne saurait être apportée dans la mesure où le Règlement prévoit une hausse des tarifs pour des articles autres que les lettres. L'article 10 de la Loi sur les postes fait cependant obstacle à la hausse des tarifs établis pour ces dernières.

On a tenté de contourner cet obstacle en invoquant le paragraphe 13(b) de la Loi sur l'administration financière, qui se lit comme suit:

13. Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est le destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du conseil du Trésor, peut,

a) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation, ou,

b) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation.

Le Comité a eu connaissance de cas antérieurs dans lesquels on recourait à ces dispositions (par ex., l'Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, DORS/73-548), mais on le faisait toujours pour des situations dans lesquelles il était évident qu'on désignait un service ou l'utilisation d'une installation offerts à une personne facilement identifiable. Dans le cas présent, on invoque l'article pour désigner le principal service postal du ministre des Postes offert à tous les Canadiens. Il est un peu difficile de concevoir que ce service soit visé par l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, qui semble plutôt désigner des cas précis de même que des personnes en particulier. De plus, la livraison du courrier par le ministre des Postes, même si l'on peut considérer dans un certain sens qu'il s'agit d'un service, a toujours constitué, historiquement, l'une des fonctions essentielles et inaliénables du gouvernement (depuis Charles 1^{er}) et se définit comme un monopole puisque l'article 8 de la Loi sur les postes stipule:

8. (1) Sauf les dispositions du paragraphe (2), le ministre des Postes a le privilège exclusif de recueillir, transporter et livrer les lettres dans les limites du Canada.

Ces facteurs peuvent indiquer que le service de livraison du courrier de première classe (les lettres) ne constitue pas un «service» aux termes de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, surtout si l'on considère que le Parlement a

[Text]

, while being content to leave the other rates to be set by subordinate legislation.

But even if the setting of new rates for letters is regarded as being intra vires section 13 of the Financial Administration Act there remains the question of whether proceeding under that section in this matter is not an unusual and unexpected use of the power. Who would have thought that yet another obscure provision of the Financial Administration Act could be put at nought the deliberate will of Parliament as set forth in section 10 of the Post Office Act? If parliament set its mind and stretched out its legislative hand to this particular rate and service, while leaving the others in the Post Office to be set by subordinate legislation, it must be taken to have intended to reserve any alteration in that rate to itself. Accordingly, it does seem an unusual and unexpected use by the Crown of section 13(b) of the Financial Administration Act, to do what Parliament intended to do, or not to do, at its will.

The foregoing comments as to vires and use of power apply equally to the attempt to set aside the very elaborate and extensive provisions of section 11 of the Post Office Act governing rates for the transmission of newspapers and periodicals (See SOR/76-553).

3. The increases in rates are not subject to the Anti-Inflation guidelines.

4. It is to be observed that the increases came into effect three weeks before they were published in the Gazette. While this may be regarded as objectionable in principle, there could well be regarded as having been sufficient advance publicity in this instance, and of a type more likely to attract public attention than is publication in the Gazette.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before the meeting opened, Mr. Béchard, you had made a point about postal service to part of your constituency, Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine . . .

Mr. Béchard: The Madeleine Islands, but it is not only the Madeleine Islands; Newfoundland too will be hit by that regulation, I understand. This was mentioned here before, and Mr. Eglington gave me the answer given to Mr. Forrestall by Mr. Ouellet in 1974 about the anticipated increase in postal rates, and Mr. Ouellet's answer was:

Rates of postage for domestic letter mail are set out in section 10 of the Post Office Act. Changes in these rates, therefore, are possible only by act of Parliament. Any proposals for amending the Post Office Act would be announced in the government's legislative program at the appropriate time.

Only by Act of Parliament. I do not remember any legislation changing the postal rate from 8 cents to 10 cents, or 10 cents to 12 cents, and that new regulation about the parcels to be sent by mail.

[Interpretation]

fixé lui-même de façon précise le tarif qui s'y rattache et qu'il s'est contenté de laisser fixer les autres taux par des mesures législatives subordonnées.

Même si l'on considère que l'établissement de nouveaux tarifs pour la livraison des lettres relève de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, il reste néanmoins à déterminer si le recours à cet article ne constitue pas un exercice inhabituel et inattendu du pouvoir. Qui aurait pu penser qu'une autre disposition obscure de la Loi sur l'administration financière aurait pu aller à l'encontre de la volonté du Parlement manifestée à l'article 10 de la Loi sur les postes? Si le Parlement s'est penché et a légiféré sur ce taux et ce service précis, tout en conférant à des mesures législatives subordonnées le pouvoir de fixer les autres taux, il faut conclure que son intention était de se réserver le droit exclusif de modifier ce tarif. Ainsi, il apparaît inhabituel et inattendu que la Couronne utilise le paragraphe 13b) de la Loi sur l'administration financière pour agir à sa guise relativement à certains domaines que le Parlement s'était réservés.

Les commentaires précédents concernant la juridiction et l'exercice du pouvoir portent également sur la tentative de contourner les dispositions très complexes et élaborées de l'article 11 de la Loi sur les postes qui régit les tarifs de livraison des journaux et périodiques (voir le DORS/76-553).

3. Les hausses de tarif ne sont pas soumises aux directives de la Commission de lutte contre l'inflation.

4. Il faut prendre note que les augmentations sont entrées en vigueur trois semaines avant leur publication dans la Gazette. Même si en principe, on peut s'opposer à cette façon de procéder, on peut très bien considérer qu'il y a eu suffisamment de publicité avant l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs et que cette publicité était plus susceptible d'attirer l'attention du public que la publication dans la Gazette.

Le coprésident (M. McCleave): J'aimerais rappeler que M. Béchard, avant que nous commencions, avait parlé des services postaux dans une partie de sa circonscription, c'est-à-dire Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine . . .

M. Béchard: Ce règlement affecte également Terre-Neuve. A l'époque où on en avait parlé devant ce comité, M. Eglington m'avait cité la réponse donnée à M. Forrestall par M. Ouellet en 1974 à propos des prévisions d'augmentation des tarifs postaux, et cette réponse était la suivante:

Les tarifs de port applicables à la poste aux lettres du régime intérieur se trouvent à l'article 10 de la Loi sur les postes. Le changement de ces tarifs exige une loi du Parlement. Tout projet de modification de la Loi sur les postes sera annoncé, en temps voulu, dans le programme législatif du gouvernement.

Je ne me souviens pas qu'une loi ait été adoptée pour modifier le tarif de port de 8c. à 10c. ou de 10c. à 12c., ni d'un nouveau règlement sur les colis expédiés par la poste.

[Texte]

● 0950

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have put your finger on a very substantial issue. It is that indeed there has been an attempt I gather to change postal rates by regulation, though as Mr. Ouellet said in that reply to Mr. Forrestall, it could only be done by amendment to Section 10 of the Post Office Act. This I think is the substance of Mr. Eglington's opinion.

Mr. Bécharde: I do not know if Mr. Ouellet was right when he gave that answer in the House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He shared something with us. It seemed to me to be a legal opinion. Maybe that is why the government is not so anxious to share those legal opinions now. In any event we have the issue squarely before us and Mr. Bécharde has added, Mr. Eglington, also the point about the parcel post.

Mr. Bécharde: The size of the parcels.

Mr. Eglington: I would have to look into that, Mr. Bécharde. I suspect that is something that can be set by regulation, but I would have to look into it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we have a four-part commentary by Counsel and the question then arises that we can take them step by step or in any way that the Committee so wishes. The part at the end of paragraph 2 would seem to suggest, Mr. Eglington, you are saying that this action is *ultra vires* the Post Office Act.

Mr. Eglington: I would consider it *ultra vires* to the Post Office Act, but even if it were not to be construed as *ultra vires* Section 13 of the Financial Administration Act which is the other authority relied upon, there is the question that it is certainly unusual and unexpected use of a provision of the Financial Administration Act to override the explicit provision in the Post Office Act, Section 10.

It may be of interest to the members of the Committee that I understand that every rate increase to the letter mail has previously been made by statute. This is the first time this novel departure has been made.

Mr. Bécharde: I think that could be put to the attention of the Minister and try to be more *canonique* in the future.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you suggesting, Mr. Bécharde, that we follow this up by a letter to the Minister?

Mr. Bécharde: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Saying that in our opinion it does seem to be *ultra vires* but asking him to justify it. Is that the suggested approach?

Mr. Bécharde: Right.

Senator Godfrey: I would expect that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that seems to be the unanimous view of the Committee then, Mr. Eglington. Thank you.

Now we turn to . . .

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez mis le doigt sur une question très importante. En effet, il s'agit là d'une tentative pour modifier les tarifs de port par voie de règlement en dépit du fait, comme l'a souligné M. Ouellet dans sa réponse à M. Forrestall, que le seul moyen soit de modifier l'article 10 de la Loi sur les postes. Cela me paraît, en substance, l'opinion de M. Eglington.

M. Bécharde: Je ne sais pas si M. Ouellet avait raison lorsqu'il a donné cette réponse à la Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): Il a partagé avec nous ce qui me semblait être un avis juridique. C'est peut-être pour cette raison que le gouvernement ne semble plus très pressé de partager avec nous les avis juridiques. Quoiqu'il en soit, nous sommes maintenant saisis de la question; monsieur Eglington, M. Bécharde a aussi ajouté la question des colis postaux.

M. Bécharde: La dimension des colis.

M. Eglington: Je devrai étudier la question, monsieur Bécharde. Je pense qu'il est possible d'agir en cela par voie de règlement, mais je devrai le vérifier.

Le coprésident (M. McCleave): Notre conseiller nous a remis un commentaire en quatre points. Il faut se demander si nous allons l'étudier point par point ou adopter une autre façon de procéder dont décidera le Comité. Monsieur Eglington, votre commentaire à la fin du paragraphe 2 semble indiquer qu'à votre avis cette mesure contrevient à la Loi sur les postes.

M. Eglington: J'estime qu'elle contrevient à la Loi sur les postes, mais même si ce n'était pas le cas, il faut noter l'utilisation de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière pour s'autoriser à cette mesure. Il est certain que c'est là une utilisation inhabituelle et inattendue d'une disposition de la Loi sur l'administration financière pour contrevenir aux dispositions expresses de l'article 10 de la Loi sur les postes.

Les membres du comité seront peut-être intéressés d'apprendre que toutes les augmentations de tarif de port appliquées aux lettres ont été faites antérieurement par voie législative. C'est la première fois qu'une nouvelle méthode est adoptée.

M. Bécharde: Je pense que nous pourrions en saisir le ministre et tenter d'être plus canoniques à l'avenir.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Bécharde, suggérez-vous que nous adressions une lettre au ministre?

M. Bécharde: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): En lui indiquant qu'à notre avis cette mesure semble être *ultra vires*, mais en lui demandant de la justifier. Est-ce là l'orientation proposée?

M. Bécharde: En effet.

Le sénateur Godfrey: Je m'y attendrais.

Le coprésident (M. McCleave): Il semble que c'est là l'opinion unanime du comité, monsieur Eglington. Merci.

Nous passons maintenant à . . .

[Text]

Senator Lafond: Before we get onto the next item, it might be worthwhile putting this on the record that our agenda today seems to deal extensively with the Post Office. We might issue warning that we are not necessarily ganging up on our erstwhile colleague but that maybe we hope that in his new position he will be more helpful than others of his colleagues have been.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think that would—Mr. Blais has been a very valuable member of the Committee and we would not like to think that once he had left us we were going to shoot holes in our departing friends.

Senator Godfrey: We also like to think Mr. Blais is himself sensitive to the issue of ultra vires.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In this instance at least I think the action was taken before he was appointed to that position.

Senator Godfrey: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we have Unemployment Insurance Regulations, amendment, SOR/76-377, and the commentary, which is printed herewith.

October 18, 1976

Criteria 1(a); 4

Sections 125 and 126 of the enabling Act, as amended by S. C. 1974-75-76 cap 80, section 34, read as follows: . . .

125. (1) Every person employed in insurable employment shall be registered with the Commission.

(2) The Commission shall maintain a register containing the names of all insured persons registered with the Commission and such other information as it determines is required to identify accurately all persons so registered.

(3) The Commission shall assign to each person registered with it a number that is suitable for use as a file number or account number or for data processing purposes and the number so assigned a person by the Commission under this section is the Social Insurance Number of that person for any purpose for which a Social Insurance Number is required.

(4) The Commission shall issue to each person registered with it a card containing the name and Social Insurance Number of that person.

126. (1) Subject to and in accordance with the regulations, the Commission may maintain a Social Insurance Register containing

(a) the names of individuals registered under section 125;

(b) the names of individuals to whom a Social Insurance Number has been issued pursuant to the *Canada Pension Plan*; and

[Interpretation]

Le sénateur Lafond: Avant de passer au prochain article, nous devrions peut-être noter que notre ordre du jour semble porter dans une grande mesure sur les postes. Nous devrions peut-être signaler et préciser que nous ne voulons pas nécessairement nous attaquer à notre ancien collègue, mais que nous espérons que, dans son nouveau poste, il fera preuve d'un plus grand esprit de collaboration que certains de ses collègues.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. M. Blais a été un membre très utile du comité et nous ne voudrions pas qu'il pense qu'après son départ nous allons essayer de détruire nos anciens amis.

Le sénateur Godfrey: Nous aimerions croire également que M. Blais est lui-même conscient de la question d'inconstitutionnalité.

Le coprésident (M. McCleave): Cette mesure fut prise avant qu'il soit nommé à la fonction, il me semble.

Le sénateur Godfrey: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous abordons maintenant les règlements sur l'assurance-chômage, modification, DORS/76-377, et le commentaire, imprimé ci-dessous.

Le 18 octobre 1976

Critère 1(a); 4

Les articles 125 et 126 de la loi habilitante, modifiés par les S.C. 1974-1975-1976, chap. 80, article 34, se lisent comme suit:

125. (1) Toute personne exerçant un emploi assurable doit être enregistrée à la Commission.

(2) La Commission doit tenir un registre contenant les noms de tous les assurés enregistrés à la Commission et les autres renseignements qui lui sont nécessaires pour identifier avec précision tous ces assurés.

(3) La Commission doit attribuer à chaque personne enregistrée un numéro individuel utilisable comme numéro de dossier ou de compte ou pour le traitement des données. Ce numéro est le numéro d'assurance sociale de la personne à toute fin nécessitant un numéro d'assurance sociale.

(4) La Commission doit délivrer à chaque personne enregistrée une carte portant son nom et son numéro d'assurance sociale.

126. (1) Sous réserve et en conformité des règlements, la Commission peut tenir un Registre d'assurance sociale contenant

a) les noms des particuliers enregistrés en vertu de l'article 125;

b) les noms des particuliers auxquels un numéro d'assurance sociale a été attribué en application du *Régime de pensions du Canada*; et

[Texte]

(c) the names of individuals in respect of whom application has been made to the Commission for a Social Insurance Number;

and the Social Insurance Register may, subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf, contain such other information in addition to the names and Social Insurance Numbers of individuals as is necessary to identify accurately all individuals so registered.

(2) Where a Social Insurance Number is assigned to an individual by the Commission in the course of maintaining the registers mentioned in section 125 and this section, the Commission shall issue a Social Insurance Number Card to the individual so registered and that number is the Social Insurance Number of that individual for all purposes for which a Social Insurance Number is required.

(3) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations respecting the registration of individuals under section 125 and this section, the application for such registration, the issuance, custody, production and use of Social Insurance Number Cards and the replacement of such Cards that have been lost, destroyed or defaced.

(4) The Commission may, subject to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf, make available such information contained in the registers maintained under section 125 or this section as the Commission deems necessary for the accurate identification of individuals and for the effective use by such individuals of Social Insurance Numbers and Social Insurance Number Cards, to such persons as the Commission thinks appropriate to accomplish such purpose.

(5) A person who has been assigned a Social Insurance Number may subsequently be assigned another Social Insurance Number, in accordance with and subject to such regulations as the Commission may prescribe, if

(a) the number first assigned has been assigned to another person;

(b) wrongful use by another person of the number first assigned has created a situation in which the person to whom the number was first assigned is or may be caused embarrassment or hardship; or

(c) there are other special or unusual circumstances that would make the issuance of another number desirable.

(6) When a new Social Insurance Number is assigned to a person, any number previously assigned to that person becomes void.

(7) Where a person has inadvertently been assigned more than one Social Insurance Number, the Commission shall determine which of such numbers is the official number and shall void any other of such numbers.

The real subordinate law making power would seem to lie in subsection (3) of section 126.

“The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations *respecting* the registration of individuals under section 125 and *this* section, the application for such registration, the *issuance*, custody,

[Interprétation]

c) les noms des particuliers pour lesquels une demande de numéro d'assurance sociale a été présentée à la Commission.

Ce Registre d'assurance sociale peut, sous réserve des règlements que le gouverneur en conseil peut établir à cet égard, contenir, en plus des noms et numéros d'assurance sociale des particuliers, les autres renseignements nécessaires à l'identification précise de tous les particuliers qui y sont enregistrés.

(2) Lorsque la Commission attribue un numéro d'assurance sociale à un particulier dans l'un des registres ou les deux registres mentionnés à l'article 125 et au présent article, elle doit délivrer une carte d'assurance sociale à ce particulier et ce numéro est son numéro d'assurance sociale à toute fin nécessitant un numéro d'assurance sociale.

(3) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements concernant l'enregistrement des particuliers en vertu de l'article 125 et du présent article, la demande d'enregistrement, la délivrance, la garde, la production et l'utilisation des cartes d'assurance sociale ainsi que le remplacement des cartes perdues, détruites ou en mauvais état.

(4) Sous réserve des règlements que le gouverneur en conseil peut établir à cet égard, la Commission peut, aux fins d'identifier avec précision des particuliers et de leur permettre de bien se servir de leurs numéros et cartes d'assurance sociale, mettre à la disposition des personnes qu'elle juge aptes à le faire ceux des renseignements contenus dans les registres tenus en vertu de l'article 125 ou du présent article qu'elle estime nécessaires à ces fins.

(5) Une personne à qui un numéro d'assurance sociale a déjà été attribué peut par la suite se faire attribuer un nouveau numéro d'assurance sociale, en conformité et sous réserve des règlements établis par la Commission, si

a) le numéro attribué initialement a été attribué à une autre personne;

b) l'utilisation frauduleuse par une autre personne du numéro attribué initialement crée une situation qui cause ou qui peut causer à celui à qui il a été attribué de l'embarras ou des difficultés; ou

c) des circonstances spéciales ou exceptionnelles le justifient.

(6) Lorsqu'un nouveau numéro d'assurance sociale est attribué à une personne, tout numéro qui lui a été auparavant attribué est annulé.

(7) Lorsque, par inadvertance, il a été attribué à une personne plus d'un numéro d'assurance sociale, la Commission doit déterminer lequel de ces numéros est le numéro officiel et annuler tous les autres.

Le paragraphe 126(3) semblerait contenir les dispositions régissant le véritable pouvoir législatif subordonné.

«La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements *concernant* l'enregistrement des particuliers en vertu de l'article 125 et du présent article, la demande d'enregistrement, la *déli-*

[Text]

production and use of Social Insurance Number Cards and the replacement of such Cards that have been lost, destroyed or defaced.”

It is, or ought to be, a commonplace that subordinate law making powers are granted, whatever their apparent plenitude, for the purposes of the statute in which those powers occur, and are governed by those same purposes. They cannot, and should not, even under cover of the word “respecting”, be used to legislate on an extraneous matter to which Parliament has not turned its attention or has dealt with in some other statute.

What were the purposes of sections 125-128 of the Unemployment Insurance Act, the sections which relate to Social Insurance Number Cards? Those sections occurred in a statute which established a new and elaborate scheme of social services for those who, having been in insurable employment within certain time limits, subsequently found themselves unemployed. It was an essential part of this new system that those entitled to benefits should be identified, so that those who had not been in insurable employment could be excluded. And it was necessary to identify those persons who had contributed premia and on whose behalf employers had contributed further premia. It is true that Social Insurance Numbers were introduced under the earlier unemployment insurance programme and for the Canada Pension Plan, as also that their use and disclosure has been required by the taxing authorities since 1966. However, the legislative basis for the numbers and the number cards rests in the Unemployment Insurance Act 1970-71-72 Cap. 48, and it is in the light of that Act that the scope of the regulatory powers granted to the Unemployment Insurance Commission in respect of those numbers and cards must be defined. Counsel simply observe that the use of Social Insurance Numbers for tax purposes has been explicitly ordained by statute, first in S. C. 1966-67 c91, section 21 and now in section 237 of the present Income Tax Act. Their use under the Income Tax Act aside, Social Insurance Numbers and Cards were not originally ordained by Parliament for use as identification for purposes other than unemployment insurance. The fact that shopkeepers and collectors of forms in their thousands began and have continued to desire the production of cards or disclosure of numbers as some tenuous proof of identity is irrelevant to the definition of the scope of the subordinate law making power granted by Parliament to the Unemployment Insurance Commission under section 126 of the Unemployment Insurance Act.

The present amendment adds extensive new provisions to the Regulations governing Social Insurance Numbers and Cards. The purpose of the new provisions is readily apparent from a quick reading of the new section 190. The new provisions are directed to the identification of persons for purposes other than unemployment insurance and to the identification and declaration of those persons' *status* (see 190(3)(b)) which is defined in section 190(1) to mean “status with respect to the laws governing Canadian citizenship or immigration into

[Interpretation]

vance, la garde, la *production* et l'utilisation des cartes d'assurance sociale ainsi que le remplacement des cartes perdues, détruites ou usées.»

Il est ou il devrait être d'usage que les pouvoirs législatifs subordonnés soient accordés, quelle qu'en soit la plénitude apparente, aux fins de la loi au sein de laquelle ces pouvoirs sont exercés et qu'ils soient régis par ces mêmes fins. Ils ne peuvent ni ne doivent, même sous le voile du terme «concernant», être utilisés pour légiférer sur une question étrangère sur laquelle le Parlement ne s'est pas penché ou qu'il a traitée dans quelque autre loi.

Que visent les articles 125 à 128 de la Loi sur l'assurance-chômage, c'est-à-dire les articles qui se rapportent aux cartes d'assurance sociale. Ces articles figuraient dans une loi qui prévoyait des dispositions à la fois nouvelles et détaillées concernant des services sociaux à l'intention de ceux qui, après avoir exercé un emploi assurable dans des limites déterminées, se sont retrouvés sans emploi. Dans le cadre de ce nouveau système, il fallait surtout identifier les personnes qui avaient droit aux prestations, pour que celles qui n'avaient pas exercé un emploi assurable en soient exclues. Il fallait également identifier les personnes qui avaient versé des primes, et à l'égard desquelles les employeurs avaient aussi versé des primes. Il est vrai que les numéros d'assurance sociale avaient été attribués dans le cadre du premier programme d'assurance-chômage et à l'égard du Régime de pensions du Canada et que l'administration fiscale en avait exigé l'utilisation et la divulgation depuis 1966. Toutefois, le fondement législatif des numéros et des cartes réside dans la Loi de 1970-1971-1972 sur l'assurance-chômage, chap. 48, et c'est à la lumière de cette loi que doit être définie la portée des pouvoirs de réglementation accordés à la Commission d'assurance-chômage en ce qui concerne ces numéros et ces cartes. Le Conseil fait simplement observer que l'utilisation des numéros d'assurance sociale aux fins fiscales a été explicitement commandée par statut, tout d'abord dans les S.C. 1966-1967 c91, article 21 et actuellement à l'article 237 de la présente Loi de l'impôt sur le revenu. A part leur utilisation dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu, le Parlement n'avait pas à l'origine statué qu'on pouvait se servir des numéros s'assurance sociale et des cartes aux fins d'identification autres que pour l'assurance-chômage. Le fait que des milliers de commerçants et de collectionneurs de formules aient commencé et continué à exiger la présentation de cartes ou la divulgation de numéros comme preuve irréfutable d'identité est sans rapport avec la définition de la portée du pouvoir législatif subordonné accordé par le Parlement à la Commission d'assurance-chômage en vertu de l'article 126 de la Loi sur l'assurance-chômage.

Cette modification ajoute de nombreuses dispositions au Règlement régissant les numéros et les cartes d'assurance sociale. Une lecture rapide du nouvel article 190 ne laisse aucun doute sur l'objet de ces nouvelles dispositions, qui prescrivent en effet l'identification des personnes, pour des fins autres que l'assurance-chômage, et l'identification et la description de leur *statut* (voir 190(3) b), désigné en vertu du paragraphe 190(1) «selon les lois régissant la citoyenneté

[Texte]

Canada», a consideration extraneous to the purposes of the Unemployment Insurance Act.

The extraneous use of the regulatory power under section 126 of the Unemployment Insurance Act reaches its highpoint in sections 190(10) and (13) of the Regulations whereby a person who, having disclosed that he is neither a Canadian citizen nor a landed immigrant, is to be assigned a Social Insurance Number beginning with the digit "9", a mark that can be lifted from him under section 190(11) upon his becoming either a Canadian citizen or a landed immigrant. Identity cards have been introduced by subordinate legislation under an Act concerned with Unemployment Insurance.

This is the most blatant abuse of subordinate power and the most singular disregard for the rights of Parliament and the rights and liberties of those within the country's borders that counsel have in two and one half years encountered. Even persons subsequently adjudged to be unlawfully at large in Canada have some minimal rights under our law. And they are not cattle. If it is sought to flush them out by cards and numbers, let Parliament see to it in the context of the immigration laws.

Lest there be those who consider this matter trivial as being directed to a group who ought not to be in Canada at all, Counsel wish to draw attention to the appalling implications of this amendment. If once the Commission and the Crown, whose approval is necessary to the regulations, are permitted to misuse the powers given under section 125 in this way no-one will be safe. If persons of the status non-Canadian-citizen—non-landed-immigrant are to be identified for immigration control purposes by the digit "9", fishermen may be identified by the digit "8" for purposes of fishing licences, members of the armed forces can be identified by the digit "7" for national defence purposes, holders of banking accounts can be identified by the digit "4" for banking purposes. Indeed a digit or number could be assigned to identify a person for any purpose whatever, the only limitation being, presumably, that the purpose was not one assigned exclusively to provincial legislative competence under section 92 of the British North America Act. And even as to those purposes, there may be a refurbished or larger emergency or national power resulting from the recent Anti-Inflation Reference.

And then again the words of section 126(3) must be looked to. The enabling power is introduced by that portentous word "respecting". This present amendment has been made under the conjunction of the words "respecting", "application" and "issuance", the result being a law, or a pretended law, beyond the intention of Parliament, and one deserving Parliament's most careful, thoughtful and deliberate attention. But an even more dread configuration of words is achieved by joining "respecting" with "production". Proceeding step by step to tyranny, there will be nothing to stop the Commission making a regulation requiring the holders of Social Insurance Cards to produce them on demand to a peace officer. Committee mem-

[Interprétation]

canadienne ou l'immigration au Canada», considérations étrangères au but de la Loi sur l'assurance-chômage.

L'utilisation hors de propos du pouvoir de réglementation prévu à l'article 126 de la Loi sur l'assurance-chômage atteint son plus haut point aux paragraphes 190(10) (13) du Règlement, en vertu desquels un particulier ayant révélé qu'il n'est ni citoyen canadien ni immigrant reçu se verrait attribuer un numéro d'assurance sociale commençant par le chiffre «9», qui peut lui être enlevé en vertu du paragraphe 190(11), lorsqu'il devient citoyen canadien ou immigrant reçu. Ainsi, une législation subordonnée a introduit la création de cartes d'identité, et ce, en vertu d'une loi régissant l'assurance-chômage.

En deux ans et demi, les conseillers juridiques n'ont jamais assisté à plus scandaleux abus des pouvoirs subordonnés, abus qui, dans ce cas, bafoue les prérogatives du Parlement et les droits et libertés des personnes résidant au Canada. Nos lois protègent, ne serait-ce qu'à titre infime, celles dont le séjour s'est par la suite avéré illicite, car il s'agit d'êtres humains. Si l'on cherche à s'en débarrasser à coup de cartes et de nombres, que le Parlement le fasse, mais dans le cadre des lois sur l'immigration.

A ceux qui considèrent cette question comme triviale, puisqu'elle ne s'adresserait qu'à un groupe qui, de toutes façons, ne devrait pas se trouver au Canada, les conseillers juridiques voudraient signaler les répercussions considérables de cette modification. Si la Commission et la Couronne, qui doivent sanctionner la mise en vigueur du Règlement, sont autorisés à abuser des pouvoirs prescrits aux termes de l'article 125, alors personne ne se trouvera en sécurité. En effet, si aux fins du contrôle de l'immigration, des particuliers ayant le statut de citoyens non canadiens ou d'immigrants non reçus doivent être identifiés par le chiffre «9» selon le même principe, le chiffre «8» devrait identifier les pêcheurs aux fins de l'obtention d'un permis de pêche, le chiffre «7», les membres des Forces Armées, aux fins de la défense nationale, le chiffre «4», les titulaires de comptes bancaires aux fins des transactions bancaires... Ainsi, un chiffre pourrait être attribué pour identifier une personne pour quelque fin que ce soit, la seule limite étant, peut-être qu'en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, cette fin n'est pas exclusivement dévolue à la compétence des provinces en matières législatives. Et même, toujours à propos de la notion de «fins», on pourrait fort bien concevoir une urgence plus grave ou une formule, ou un pouvoir national résultant de la récente conjoncture de la lutte contre l'inflation.

Et de nouveau, il faut examiner les termes du paragraphe 126(3). Le pouvoir habilitant est donné par le terme de mauvais augure «concernant». La présente modification a été faite en conjuguant les termes «concernant», «demande» et «délivrance». Il en est résulté une loi, ou une prétendue loi, qui dépassait l'intention du Parlement et qui mérite son attention la plus sérieuse et la plus réfléchie. On obtient un alliage encore plus malencontreux de termes en joignant «concernant» à «production». Rien ne pourra empêcher la Commission, dans sa progression vers la tyrannie, d'édicter un règlement exigeant des détenteurs d'une carte d'assurance sociale de la produire sur demande à un agent de la paix. Les membres du Comité

[Text]

bers have seen enough of the extraordinary things done under the word "respecting" to know that this possibility is not altogether too remote. After all, having once identified persons or groups of persons by number, how easy it would be, undesirable people that they are, to keep them under surveillance by demanding production of cards. But production would be pointless unless the whole populace be bound to produce cards on request. And if any should prove resistant to this idea and object to carrying a card, yet another regulation can be made under the words "respecting . . . the custody . . . and use of . . . cards" requiring all people to carry their cards on their persons at all times.

Counsel place this amendment before the Committee being of the opinion that it constitutes, for the Committee's purposes, the single most important statutory instrument issued, made or established since 1st January 1972, the existence of which is known.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought of this point last night, Mr. Eglington and members of the Committee, when I was watching *The Hiding Place*, which is the story of a Dutch family during the Second World War and some of its members wound up in concentration camps, and how the people there had special numbers and signs attached to them. Does anybody share Mr. Eglington's indignation?

Senator Godfrey: Not only do I share his indignation, although I might not express it in exactly the same language, I also think the purposes of the regulations are completely ineffective, in that it tries to control the getting of jobs by illegal immigrants, which is very desirable, but it can only be even partially effective with respect to those illegal immigrants who applied for a social insurance card after this regulation came into effect. We understand that there are many, many illegal immigrants in the country before this date who already have social insurance cards and who will never have to trade them in and, of course, this is completely ineffective.

I happened to be on the Immigration Committee and we felt that one of the main ways in which illegal immigration could be controlled was by putting an onus upon the employer to make reasonable inquiries as to whether or not a prospective employee was a landed immigrant or a citizen. Now, they are trying to accomplish that desirable purpose by this regulation, by warning certain employees that if they see the figure 9 on a social insurance card they will then be under some kind of obligation to make inquiries. It is not too clear that they even are under the law because the Immigration Act simply says that "it makes it a penalty for an employer knowingly hiring an illegal immigrant." The recommendation of the Committee was that they should have the obligation of making reasonable inquiries. The fact that they see "9" on does not necessarily mean that they knowingly are hiring an illegal immigrant because they may plead that they did not know what the figure 9 meant. So I would say it is ineffective as well as . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

[Interpretation]

savent quelles mesures aberrantes ont pu être prises grâce à l'utilisation du terme «concernant» pour savoir que cette possibilité n'est pas si éloignée. Après tout, ayant déjà identifié les personnes ou les groupes de personnes par un numéro, combien il sera facile de garder ces indésirables sous surveillance et leur demandant de produire des cartes. Mais la production des cartes n'aurait sa raison d'être que si toute la population y était tenue. Et si l'on faisait obstruction à cette idée et si l'on s'opposait au port d'une carte, un autre règlement pourrait, grâce à l'emploi des termes «concernant» . . . la garde . . . et l'utilisation des cartes . . . «exiger que tous portent leur carte sur eux en tout temps.

Le conseiller juridique a présenté cette modification au Comité en émettant l'opinion qu'il s'agissait, aux fins du Comité, du texte réglementaire connu le plus important qui ait été émis ou édicté depuis le 1^{er} janvier 1972.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington et messieurs les membres du comité, j'ai réfléchi à cette question hier soir pendant que je regardais l'émission *The Hiding Place*. C'est l'histoire d'une famille hollandaise pendant la deuxième guerre mondiale; des membres de la famille ont été envoyés dans des camps de concentration où les gens devaient porter des numéros et des insignes spéciaux. Quelqu'un partage-t-il l'indignation de M. Eglington?

Le sénateur Godfrey: Non seulement je partage son indignation, même si je ne l'aurais peut-être pas exprimée dans les mêmes termes, mais je pense que le règlement est tout à fait inefficace en ce sens que l'on tente de contrôler l'occupation d'emplois par des immigrants illégaux, ce qui est très souhaitable, mais que cet objectif ne peut être que partiellement atteint, soit pour les immigrants illégaux qui ont demandé une carte d'assurance sociale après l'entrée en vigueur du règlement. Beaucoup d'immigrants illégaux sont entrés au pays avant cette date et possèdent déjà une carte d'assurance sociale. Ils n'auront jamais à la rendre et cette mesure est donc tout à fait inefficace.

J'ai fait partie du Comité de l'immigration. Nous pensions que l'une des meilleures façons de contrôler l'immigration illégale serait d'imposer à l'employeur la responsabilité de faire une enquête raisonnable pour établir si un futur employé était immigrant reçu, ou citoyen. On essaie maintenant d'atteindre cet objectif souhaitable par voie de règlement, en avertissant certains employeurs que s'ils voient le chiffre 9 sur une carte d'assurance sociale, ils auront alors jusqu'à un certain point l'obligation de se renseigner. Il n'est même pas du tout certain qu'ils soient obligés de le faire aux termes de la Loi sur l'immigration, qui dit simplement que l'employeur qui engage sciemment un immigrant illégal commet une infraction. Le comité avait recommandé de l'obliger à prendre des renseignements raisonnables. Voir le chiffre «9» sur une carte ne signifie pas nécessairement que l'employeur engage sciemment un immigrant illégal, car il peut prétendre ne pas savoir ce que signifie le chiffre 9. J'estime donc que cette mesure est non seulement inefficace, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

[Texte]

Mr. Eglington: If I might just make a comment, then, I agree with Senator Godfrey. I think it is ineffective, but I am somewhat concerned that the ineffectiveness may, in a sense, only be temporary and that if this regulation stands and is not criticized far more effective and extensive regulations will be made under Sections 125 and 126 of the Unemployment Insurance Act directed to an objet which is properly a matter of immigration.

Senator Godfrey: I think it should be in the new bill, the new immigration bill. Now they have the opportunity to put it in the bill and not try to do this end run. I might say that I have so written to the Minister of Immigration on this very subject and given Mr. Eglington's views as to the regulation, and said, "Now, here you are. You are bringing in a new immigration act, include it in the act. Do not try to skate around it", because it has to be dealt with. It is a problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Committee has heard what Senator Godfrey has done. Does this commend itself as the approach for our own counsel to follow up and say that we are aware of Senator Godfrey's letter and we think that this is, indeed, the approach, that the regulation should be replaced by something in an act where the issue can be properly scouted in Parliament?

Mr. Baldwin: Even if the mandarins do not like it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather Senator Godfrey has spoken for all of us with his approach. Thank you. Mr. Eglington, you will then follow it up.

• 1000

Before we go to it, perhaps just a curious footnote to our information studies; the Nellie Hutchinson case has been settled. Remember Nellie, she was the lady whose home got a little bit the worse for wear and tear after the Royal Canadian Mounted Police went in on a search. She has received payment and I have the letter from the Solicitor General; also a letter from the Ombudsman thanking the Committee for its role, but we have not got freedom of information before us. I am sure that every member would like to have a copy of the Solicitor General's letter so I will send it around to everybody.

All right, now we go to SOR/72-402, the Public Service Employment Regulations amendment. There are two letters here, both directed by Mr. Eglington to the Public Service Commission. One is a request for information and the second one is really asking why we have heard nothing from them. Accordingly the letters are printed herewith.

February 13, 1976

Mrs. Marcelle DuBroy,
Secretary,
Public Service Commission,
Room 1905, Tower "A",
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0M7

[Interprétation]

M. Eglington: Si je puis faire une observation, je suis d'accord avec le sénateur Godfrey. C'est inefficace, mais je crains un peu que cette inefficacité ne soit dans une certaine mesure que temporaire. Si ce règlement demeure et n'est pas critiqué, des règlements beaucoup plus efficaces et beaucoup plus généraux seront adoptée en vertu des articles 125 et 126 de la Loi sur l'assurance-chômage, et ce afin de régler une question qui est en fait une question d'immigration.

Le sénateur Godfrey: A mon avis, cette mesure devrait faire partie du nouveau projet de loi sur l'immigration. On a maintenant la possibilité de l'inscrire dans le bill au lieu de procéder par voie détournée. Je dois dire que j'ai écrit au ministre de l'Immigration à ce sujet et lui ai communiqué le point de vue de M. Eglington sur le règlement. J'ai souligné qu'il allait déposer un nouveau projet de loi sur l'immigration et qu'il pouvait y inclure cette mesure. Il ne devait pas essayer de la contourner car il faut régler ce problème.

Le coprésident (M. McCleave): Le comité sait ce que le sénateur Godfrey a fait. Serait-il approprié que notre conseiller suive la question et précise que nous sommes au courant de la lettre du sénateur Godfrey, qu'à notre avis c'est là la solution à adopter et que le règlement devrait être remplacé par une disposition législative qui pourrait être adéquatement étudiée au Parlement?

M. Baldwin: Même si les mandarins n'aiment pas cela.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que le sénateur Godfrey a exprimé notre point de vue à tous dans sa lettre. Merci. Monsieur Eglington, vous suivrez la question.

Avant d'aborder le texte suivant, il convient peut-être d'ajouter une dernière chose concernant notre étude sur l'information: le cas Nellie Hutchinson a été réglé. Vous vous souvenez de Nellie, la bonne dame qui a vu sa maison quelque peu saccagée à la suite d'une perquisition effectuée par la Gendarmerie royale du Canada. Elle a été dédommagée. J'ai reçu à cet effet une lettre du Solliciteur général ainsi qu'une autre de l'ombudsman remerciant le Comité du rôle que ce dernier a joué. Le Comité n'est pas saisi de la question de la libre information, mais je suis sûr que tous ses membres voudront avoir copie de la lettre du Solliciteur général. Je la leur ferai parvenir.

Nous en sommes au DORS/72-402, Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—modification. Il y a deux lettres au dossier, toutes deux adressées par M. Eglington à la Commission de la Fonction publique. Dans la première, nous demandons des renseignements; dans la seconde, nous demandons pourquoi nous ne les avons pas obtenus. Les lettres sont portées au compte rendu.

Le 13 février 1976

Madame Marcelle DuBroy
Secrétaire
Commission de la Fonction publique
Pièce 1905, Tour «A»
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0M7

[Text]

Re: SOR/72-402, Public Service Employment Regulations, amendment

Dear Mrs. DuBrooy:

Thank you for your letter of 7th October last past which was considered by the Committee at its meeting on Thursday last, 5th instant.

The Committee is glad to know that the Public Service Employment Regulations are under review and will be glad to see a draft of proposed amendments by early April.

The Committee is still of the view that section 7(2) of the Regulations as made by SOR/72-402 is ultra vires the Public Service Employment Act and wishes to know what steps will be taken to validate appointments purportedly made pursuant to section 7(2). The Committee can see no remedy short of a retroactive Act of indemnity and validation.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 25, 1976

Marcel Gingras, Esq.,
Secretary,
Public Service Commission,
Ottawa.

Re: SOR/72-402, Public Service Employment Regulations, amendment

Dear Mr. Gingras:

Upon checking the Bills brought in at the commencement of this present Session of the Parliament, I found no Bill to amend the Public Service Employment Act. Consequently, I can only conclude that no immediate statutory action is planned to validate the appointments made unlawfully under section 7(2) of the Public Service Employment Regulations, and to indemnify those responsible for the payment of public moneys to or in respect of those appointees. I note also that section 7(2) of the Regulations has not yet been revoked and may, for all I know, be still in use for the making of pretended appointments to the Public Service.

This state of affairs will not do. The question will be referred back to the Committee at its first meeting of the Session.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Mr. Eglington: I should say, Mr. Chairman, that after this letter was received at the Public Service Commission I received a telephone call on Friday from the Director of the

[Interpretation]

Objet: DORS/72-402, Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—modification

Madame,

J'accuse réception de votre lettre du 7 octobre dernier qui a été étudiée par le Comité lors de sa réunion de jeudi dernier, le 5 courant.

Le Comité est heureux de savoir que le Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique fait l'objet d'une étude et se réjouira de lire un avant-projet de modifications proposées au début d'avril.

Le Comité croit toujours que l'article 7(2) du Règlement présenté dans DORS/72-402 contrevient à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et désire savoir quelles mesures seront prises pour confirmer les nominations faites conformément à l'article 7(2). Le Comité ne peut songer à aucune action correctrice, sinon une loi rétroactive d'indemnisation et de confirmation.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller
G. C. Eglington

Le 25 octobre 1976

Monsieur Marcel Gingras
Secrétaire de la Commission
de la Fonction publique
Ottawa

Objet: DORS/72-402, Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification

Monsieur,

Après avoir passé les projets de loi déposés au commencement de la session actuelle du Parlement, je constate qu'aucun bill modifiant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique n'a été présenté. J'en conclus donc qu'aucune mesure législative immédiate n'est envisagée pour entériner les nominations faites illégalement en vertu du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, et indemniser les personnes chargées de verser les deniers publics, à ces fonctionnaires ou à leur égard. Je remarque aussi que le paragraphe 7(2) du Règlement n'a pas encore été annulé et, pour autant que je le sache, il sert peut-être encore pour procéder à des prétendues nominations au sein de la Fonction publique.

Cette situation ne saurait durer plus longtemps. Le problème sera donc renvoyé au Comité à sa première réunion de la Session.

Avec l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

M. Eglington: Je dois dire, monsieur le président, qu'après avoir envoyé cette dernière lettre, j'ai reçu vendredi un appel du directeur de la planification et de la politique, je ne sais pas

[Texte]

Planning and Policy Secretariat—I think is the proper title—to assure me, as indeed I have been assured for months and months past, that the bill is being drafted and that people of the Justice Department were working on it and that it was to be introduced this session. But I still received no assurance that subsection 7(2) of the Regulations was not being used. And all I was told was that our views on the ultra vires nature of subsection 7(2) will be brought again before the Commissioners.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This issue is now over a year old, is it not, and perhaps a refresher is in order. There were appointments made but I still confess that I have forgotten what happened or how it arose in the first place.

Mr. Eglington: Well, an extensive number of appointments to the Public Service have been made under subsection 7.2 and the Committee took the view that it was ultra vires—a view which I think is widely shared—and the problem that was raised was that these people who were appointed were then appointed illegally to the service and had been paid money and fringe benefits unlawfully. Their appointments need to be validated and the people who had paid them or caused them to be paid need to be indemnified paying money to people who were unlawfully in the service.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this go through a large part of the Public Service of Canada or all sorts of departments or . . .

Mr. Eglington: Yes, yes. Apparently the section or subsection is being very widely used and the Public Service Commission did not really know, I take it, how many people had been appointed under it. And what was intended was a section or a clause rather in a bill which would include other amendments to the Public Service Act which would validate all appointments made under subsection 7.2 up to a particular date, but subsection 7.2 still has not been revoked, it is still in force, and no doubt responsible staffing officers are still using it.

Mr. Baldwin: Are there any particulars as to how much money and how many appointments are involved?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I just want to be sure that if the government presents to us a new Public Service Employment Act that it would put in a section that would cure what you have brought to our attention.

Mr. Eglington: Well, it will cure as to appointments that are made up until the date of the giving of assent to the bill or some other date that is mentioned, but if subsection 7.2 is not revoked fresh appointments will be made and the same problems will arise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it is a matter of clearing up what has been done in the past and putting in a different type of 7.2 or whatever.

Mr. Eglington: I have had extensive discussions and negotiations with people of the Public Service Commission on a

[Interprétation]

si c'est le titre exact, m'assurant, comme d'ailleurs j'en avais été certain au cours de tous ces mois, que le bill est en voie de rédaction, que les fonctionnaires du ministère de la Justice y travaillent et qu'il sera présenté au cours de la présente session. Cependant, je n'ai pu recevoir l'assurance que l'alinéa 7(2) des Règlements n'est pas utilisé. On m'a simplement donné à entendre que les vues du Comité sur la nature ultra vires de l'alinéa 7(2) seront portées à l'attention des commissaires.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà une question qui remonte à plus d'un an en arrière; il convient peut-être de rafraîchir la mémoire des membres du Comité. Je sais qu'il y a eu des nominations de faites, mais je dois avouer que je ne me souviens plus de ce qui a causé au départ cette situation.

M. Eglington: Eh bien, il y a eu de nombreuses nominations de faites à la Fonction publique aux termes de l'alinéa 7(2) et le Comité a été d'avis que cette procédure était ultra vires, une opinion qui est largement partagée, soit dit en passant. Le problème vient du fait qu'il y a eu des personnes de nommées illégalement à la Fonction publique et qu'elles ont reçu illégalement des salaires et des avantages marginaux. Leurs nominations doivent être validées et les gens qui leur ont versé des salaires ou leur ont fait verser des salaires doivent être compensés pour le fait qui ont été rémunérés des gens qui se trouvaient dans la Fonction publique illégalement.

Le coprésident (M. McCleave): La situation se retrouve-t-elle dans un large secteur de la Fonction publique du Canada ou dans beaucoup de ministères . . .

M. Eglington: Si je comprends bien, l'alinéa en question a été appliqué largement et la Commission de la fonction publique ne sait pas elle-même combien de gens ont été nommés en vertu de ces dispositions. Ce qu'on a l'intention de faire, c'est de présenter un article dans un bill qui comprendra d'autres amendements à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, article qui validera toutes les nominations faites jusqu'à telle date en vertu de l'alinéa 7(2), lequel, soit dit en passant, n'a toujours par été révoqué et est toujours utilisé de bonne foi par les agents en dotation du personnel.

M. Baldwin: Y a-t-il des chiffres indiquant le montant des salaires et le nombre des nominations?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Il faut souhaiter, si le gouvernement présente une nouvelle Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qu'il y aura un article qui remédiera à ce problème que vous avez porté à notre attention.

M. Eglington: Il n'y aura pas de difficulté pour les nominations qui auront été faites jusqu'à ce que le bill reçoive la sanction royale ou jusqu'à toute autre date qui pourrait être mentionnée, mais si l'alinéa 7(2) n'est pas révoqué, il y aura de nouvelles nominations et le problème continuera de se poser.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc de réparer ce qui a été fait dans le passé et de remplacer l'alinéa 7(2) ou ses dispositions.

M. Eglington: J'ai eu de longs entretiens et de longues négociations avec les gens de la Commission de la fonction

[Text]

number of occasions and I think it is true to say that people there are very concerned about the state of some of their regulations and they want to have them revised. And I think it is fair to say that some revisions have even gone to the Privy Council Office. But so far no positive progress has been made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. So, perhaps this exchange in the Committee could be brought to the attention and some clear indication of their attitudes obtained. Is that possible?

• 1005

Mr. Eglington: I think what is clear, at the moment, is that a bill is being drafted and that a provision will be in it. But, in the meantime, Section 72 is still being used, apparently, and, unless it is revoked, more appointments will be made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We will ask them if they are going to alter the nature of Section 72, then, in the new legislation. Does that not resolve the problem for us? Thank you.

We have a variety of matters starting with SOR/76-272, Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment, and so that the six of them will be listed, together with the commentaries of counsel on SOR/76-272 and SI/76-54. Printed here-with are the letters from Mr. Eglington to the President of the Ontario Milk Marketing Board, dated September 16, 1976 and the letter of September 20, which is a very quick reply and, I think, a very good one. He deserves the award for quick response, I think. The last time I said that, however, it was one year and four days. No, I am right, they were both in 1976, and these are printed.

August 3, 1976

SOR/76-272: Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment

SOR/76-292: British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-50: Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-53: Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-56: Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-67: Quebec Milk Marketing Levies (FPLI) By-Law, amendment

Each of the above statutory instruments (or "mere documents") provides for a levy of \$8.60 for each 100 pounds of milk, or \$2.457 for each pound of butterfat sold or delivered by a producer to a plant that is in excess of the quota fixed and

[Interpretation]

publique; je puis dire qu'ils sont très inquiets de l'état dans lequel se trouvent les règlements qui s'appliquent à la Commission et qu'ils désirent leur révision. Il faut dire aussi que certaines révisions ont été envoyées au bureau du Conseil privé. Cependant, jusqu'à présent aucun progrès n'a encore été réalisé.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Serait-il possible que la présente discussion en Comité soit portée à l'attention des intéressés et qu'on connaisse leur réaction?

M. Eglington: Ce qui est clair à ce moment-ci, c'est qu'il y a un bill en voie de rédaction et qu'il comprendra des dispositions destinées à remédier à cette situation. Il reste que l'alinéa 7(2) est toujours appliqué et qu'à moins qu'il ne soit révoqué il y aura d'autres nominations de faites sur la foi de son autorité.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc demander aux représentants du gouvernement s'ils entendent modifier l'alinéa 7(2) grâce à la nouvelle loi. Nous aurons alors résolu le problème.

Nous abordons une série de questions, commençant par le DORS/76-272, ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—modification. Il y a six textes à inscrire au compte rendu, avec les commentaires du conseiller sur le DORS/76-272 et le TR/76-54. Il y a aussi une lettre de M. Eglington au président du Ontario Milk Marketing Board en date du 16 septembre 1976 ainsi qu'une réponse en date du 20 septembre, laquelle est succincte et va directement au fait. Il faut souligner la rapidité avec laquelle la réponse a été reçue. La dernière fois que j'ai eu l'occasion de dire une telle chose, c'était il y a un an et quatre jours. Non, je me trompe, c'était aussi en 1976. Pour en revenir au texte, il sera porté au compte rendu.

Le 3 août 1976

DORS/76-272: Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification

DORS/76-292: Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de Colombie-Britannique—Modification

TR/76-50: Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

TR/76-53: Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification

TR/76-56: Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification

TR/76-67: Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPLI)—Modification

Chacun des textes réglementaires (ou «simples documents») susmentionnés prévoit une cotisation de \$8.60 par 100 livres de lait ou de \$2.457 par livre de matière grasse de lait qu'un producteur vend ou livre à une fabrique en excédent du

[Texte]

allotted to him. As is well known, levies of such magnitude, representing vast increases of up to 530%, have been imposed as a disincentive to production (or at least to sales and deliveries in excess of quota) as part of a scheme of "supply management."

Levies of such magnitude raise an acute question of lawfulness. All the Milk Orders pursuant to which these Levies Orders are made confer both the power to regulate and to fix, impose and collect levies and charges. Thus the several commodity Boards have been vested with Dominion jurisdiction not only to regulate the industry, but to levy amounts which might otherwise be *ultra-vires* the provincial Bodies as being levies for equalisation purposes and so indirect taxes.

The issue which must be faced is whether or not the levies in question, being so great as to be virtually equal to producers' returns on the milk in question, can be called either an aspect of regulation or even an equalisation levy. A levy which is just a little less than a farmer's return may not be in law a levy or an aspect of regulation, not bearing any relation to the marketing of the milk involved or to the costs of disposal of such milk, or to the equalisation of producers' returns; but may in truth and in law be a penalty for the imposition of which the Agricultural Products Marketing Act does not provide.

The situation may be illustrated in this wise. The accepted costs of production are \$11.45 per 100 lbs. On milk in excess of quota the government subsidy of \$2.66 per 100 lbs. is not paid. Consequently, the farmer's return is \$8.79, on which a levy of \$8.60 is now imposed.

The Department of Agriculture should be asked to respond to this point. Counsel have asked for opinions from some leading constitutionalists.

September 16, 1976

This amendment increases the levy on butterfat sold or delivered in excess of quota from 50¢ to \$1.00. The same point about the new levy amounting to a penalty as is expressed in the comments on the several Milk Orders (SI/76-50, SI/76-53, SI/76-56, SI/76-67, SOR/76-272, SOR/76-292) may be thought to apply.

September 16, 1976

The President,
Ontario Milk Marketing Board,
50 Maitland Street,
Toronto, Ontario
M4Y 1C7.

[Interprétation]

contingent qui a été fixé et qui lui a été attribué. Comme on le sait, des cotisations d'une telle importance, qui représentent une augmentation pouvant équivaloir jusqu'à 53 p. 100, ont été imposées pour décourager la production (ou tout au moins pour décourager les ventes et les livraisons en excédent du contingent), dans le cadre d'un plan de «gestion de l'approvisionnement».

Des cotisations d'une telle importance soulèvent une sérieuse question de légalité. Toutes les ordonnances sur le lait, en conformité desquelles ces ordonnances de cotisation sont établies, accordent à la fois le pouvoir d'établir des règlements et de fixer, d'imposer et de percevoir des cotisations et des frais. Ainsi, les divers offices de denrées ont été investis des pouvoirs de compétence fédérale non seulement pour réglementer l'industrie, mais aussi pour exiger des cotisations qui, par ailleurs, pourraient être *ultra vires* des organismes provinciaux, comme étant des cotisations exigées à des fins d'uniformisation et constituant ainsi des impôts indirects.

La question qui se pose de déterminer si les cotisations en cause, importantes au point d'équivaloir virtuellement au revenu touché par les producteurs pour le lait en question, peuvent être considérées comme disposition d'un règlement ou cotisation de péréquation. Une cotisation à peine inférieure au revenu d'un agriculteur peut ne pas constituer légalement une cotisation ou une disposition d'un règlement, n'ayant aucun rapport avec la commercialisation du lait, les frais d'écoulement de ce lait ou la péréquation du revenu des producteurs; elle peut cependant constituer, sur le plan légal, une sanction, non prévue par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

On peut illustrer la situation de la façon suivante. Les frais admis pour la production sont de \$11.45 les 100 livres de lait. Pour le lait en excédent du contingent, la subvention gouvernementale de \$2.66 par 100 livres n'est pas versée. Le revenu de l'agriculteur est donc de \$8.79, pour lequel une cotisation de \$8.60 est exigée.

On devrait demander au ministère de l'Agriculture d'expliquer cette situation. Le conseiller a demandé l'opinion de certains experts en droit constitutionnel.

Le 16 septembre 1976

Cette modification augmente de 50¢ à \$1.00 la cotisation à payer sur la matière grasse vendue ou livrée en excédent du contingent. On peut penser que les remarques faites au sujet des divers Décrets relatifs au lait (TR/76-50, TR/76-53, TR/76-56, TR/76-67, DORS/76-272, DORS/76-292) et selon lesquelles cette nouvelle cotisation n'est autre chose qu'une amende, s'appliquent aussi dans le cas présent.

Le 16 septembre 1976

Le président
Ontario Milk Marketing Board
50 rue Maitland
Toronto (Ontario)
M4Y 1C7

[Text]

Re: SI/76-53, Ontario Milk Marketing Levies Order,
amendment

Dear Mr. McLaughlin:

As you will recall, the above amendment provides for a levy of \$8.60 for each one hundred pounds of milk or \$2.457 per pound of butterfat sold by a producer to your Board that is in excess of quota.

The amendment will be before the Committee at its first business meeting after the opening of the new session of Parliament. I think it likely that the validity of the \$8.60 levy will be questioned as not amounting either to an aspect of regulation or to a levy within the meaning of section 2 of the Agricultural Products Marketing Act. There is some thought that a levy which is just a little less than a farmer's return (the \$2.66 subsidy not being payable) and not related to the marketing of the milk involved or to the costs of disposal of such milk may be a penalty for the imposition of which the Agricultural Products Marketing Act does not provide.

Should the Committee decide to pursue the point, it will refer the matter back to the Department of Agriculture in the usual way. However, it might assist the Committee's deliberations if it were to have before it any views you might care to express giving what, for want of a better phrase, I shall call the "official view" of the status of the \$8.60 levy.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

September 20, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o. The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4.

Re: SI/76-53, Ontario Milk Marketing Levies Order,
amendment

Dear Mr. Eglington:

I have for reply your letter of 16th September.

We have two views regarding the \$8.60 levy. The first concerns the assessment of that levy on the last 5.5% of a producer's market-sharing quota. The Interim Comprehensive Milk Market-Sharing Agreement, signed by the Provinces, producer marketing organizations and by the Canadian Dairy Commission representing the Federal Government, provides for only two levies. The Agreements states in Clause 10 "There shall be one rate of levy on deliveries of industrial milk by each producer up to the amount of his market-sharing

[Interpretation]

Objet: TR/76-53 Décret sur les cotisations à payer pour
la commercialisation du lait de L'Ontario—
Modification

Monsieur,

Comme vous vous en souviendrez, la modification ci-dessus prévoit la cotisation de \$8.60 par cent livres de lait ou de \$2.457 par livre de matière grasse de lait que vend un producteur à votre Office en excédent du contingent fixé.

Cette modification sera étudiée par le Comité au cours de la première réunion qui aura lieu après l'ouverture de la nouvelle session du Parlement. Je pense que l'on mettra vraisemblablement en question la validité de la cotisation de \$8.60 en faisant valoir qu'elle ne représente pas un aspect de réglementation ou une cotisation au sens de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Certains pensent qu'une cotisation qui n'est que très légèrement inférieure au revenu d'un fermier (la subvention de \$2.66 n'étant pas versée) et qui n'est pas liée à la commercialisation du lait en cause ou aux frais d'élimination de ce lait peut équivaloir à une sanction dont l'imposition n'est pas prévue par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Si le Comité décidait d'étudier plus à fond cette question, il devrait la renvoyer au ministère de l'Agriculture de la façon habituelle. Toutefois, vous pourriez aider le Comité dans ses délibérations en lui présentant votre point de vue pour lui faire connaître, pour ainsi dire ce que j'appellerais le «point de vue officiel» sur la cotisation de \$8.60.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G.C. Eglington

le 20 septembre 1976

Monsieur G.C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA

Objet: TR/76-53, Décret sur les cotisations à payer pour
la commercialisation du lait de l'Ontario,
Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 16 septembre.

Nous avons deux observations à faire concernant la cotisation de \$8.60. La première porte sur l'établissement de cette cotisation en fonction de la dernière tranche de 5.5% du contingent du producteur. Le Plan global provisoire de commercialisation du lait, auquel ont souscrit les gouvernements provinciaux, les associations de commercialisation des producteurs et la Commission canadienne du lait, qui représentait le gouvernement fédéral, prévoit seulement deux cotisations. Il est stipulé ce qui suit à l'article 10: «Il y aura un seul taux de

[Texte]

quota and another rate on his deliveries in excess of his market-sharing quota, both rates to be as specified by the Commission." The Government's decision with respect to the assessment of levies included assessing the over-quota levy of \$.60/cwt. on 5.5% of the market-sharing quota, is what we consider to be a violation of the Agreement.

Our second view is of the amount of \$.86/cwt. as a levy on over-quota deliveries. Our interpretation of the Agreement is that the over-quota levy can be deducted only on over-quota deliveries of producers. However, over-quota deliveries do not qualify for the federal subsidy payment of \$2.66/cwt., and, therefore, the market price received by the producer remains the only amount from which the levy can be deducted. The gross market price of industrial milk in Ontario is around \$8.775/cwt. for 3.5% milk. Before levies are deducted, the Board deducts its transportation charges of 40¢/cwt. (bulk milk) and its marketing or licence fees of 9½¢/cwt., leaving a balance of \$8.28/cwt. The producer milk price goes up or down by 13¢ for every .1% a producer's butterfat test is above or below 3.5%.

Since Ontario's Milk Act does not permit the Board itself to make and collect fines, except on specially legislated topics such as the quality of milk, our only alternative is to deduct from a producer's over-quota production the amount of his milk cheque up to \$.86/cwt. For a producer with a 3.5% butterfat test, therefore, we deduct \$8.28/cwt. to bring his return on that milk to zero.

The C.D.C. suggested we make up the balance to \$.86 by taking it from in-quota milk. However, our interpretation of that suggestion is that it is contrary to the Agreement, that in fact it raises the within-quota levy above the \$1.35/cwt. established by the Commission.

Our view is that whatever justification there may be for the over-quota levy to be set at \$.86/cwt., it is simply uncollectible if it is set above the amount that is able to be deducted from producers' net returns.

Yours very truly,

G.R. McLaughlin

Mr. Eglington, may I ask: were letters written to other marketing boards or was the Ontario one chosen as the foundation case?

[Interprétation]

cotisation sur la livraison de lait de transformation faite par chaque producteur jusqu'à concurrence du chiffre de son contingent de vente, et un autre taux sur ses livraisons en excédent dudit contingent, les deux taux devant être déterminés par la Commission.» Nous estimons que la décision qu'a prise le gouvernement de prélever une cotisation de \$.86 les cent livres sur les ventes en excédent du contingent, en fonction d'une proportion de 5.5% dudit contingent, est une violation du Plan.

Notre deuxième remarque porte sur le montant de \$.86 les cent livres arrêté comme cotisation pour les livraisons en excédent du contingent. Selon notre interprétation du Plan, la cotisation pour les livraisons en excédent du contingent ne peut être prélevée que sur le produit des livraisons en excédent du contingent des producteurs. Cependant, les livraisons en excédent du contingent ne sont pas admissibles au subside fédéral de \$2.66 les cent livres, et le prix marchand que touche le producteur reste donc le seul montant sur lequel la cotisation peut être prélevée. Le prix marchand brut du lait de transformation en Ontario est d'environ \$8.775 les cent livres pour du lait à 3.5% de matière grasse. Avant que les cotisations ne soient prélevées, la Commission déduit les frais de transport de 40¢ les cent livres (lait en vrac) et les frais de commercialisation ou de permis de 9½¢ les cent livres, ce qui laisse un solde de \$8.28 les cent livres. Le prix du lait versé au producteur augmente ou baisse de 13¢ pour chaque .1% d'écart au-dessus ou en dessous de la teneur réglementaire de 3.5% en matière grasse.

Puisque l'Ontario Milk Act ne permet pas à la Commission elle-même de fixer et de percevoir des amendes, sauf dans les cas d'infractions à des normes prescrites expressément par la loi, comme la qualité du lait, il ne nous reste qu'à déduire la cotisation pour la production en excédent du contingent du producteur le montant voulu de son chèque de lait jusqu'à concurrence de \$.86 les cent livres. Quand un producteur justifie d'une teneur en matière grasse de 3.5%, nous déduisons donc \$8.28 les cent livres pour ramener à zéro son revenu pour ce lait excédentaire.

La C.C.L. a proposé que nous prenions la différence jusqu'à \$.86 sur le revenu du lait qu'autorise le contingent. Toutefois, selon notre interprétation de cette proposition, elle va à l'encontre du Plan et, de fait, elle relève la cotisation sur la livraison qu'autorise le contingent au-dessus du taux de \$1.35 les cent livres fixée par la Commission.

A notre avis, quelles que soient les raisons qu'on ait de fixer la cotisation sur les livraisons de lait en excédent du contingent à \$.86 les cent livres, cette cotisation ne saurait être perçue si elle excède le montant qui peut être déduit des recettes nettes du producteur.

Nous vous prions d'agréer, monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

G. R. McLaughlin

Puis-je vous demander, monsieur Eglington, si des lettres ont été envoyées à d'autres offices de commercialisation ou si l'Ontario a été choisi comme cas type?

[Text]

Mr. Eglington: I wrote to the Ontario one because it was local, so to speak, and I also had reason to believe that I would get a fair and quick response.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you did. Your neat point, here, I gather, is simply that it is such an unusual use of a levying power that it cannot be regarded as . . .

Mr. Eglington: Meeting the guidelines of Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Eglington: I have some opinions from two leading constitutional experts, in the country. One of them is to the effect that there is a suspicion of colourability, which casts an onus on the respective boards to demonstrate that the imposition of levies, on this scale, are necessary to achieve the objects of the marketing statute. I think one could be excused for taking Mr. McLaughlin's letter as, in fact, confirming that suspicion rather than displacing it. The other opinion is to the effect that the marketing levy is one thing but the penalty is altogether another thing and not within the contemplation of the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You say, in your final point, that the Department of Agriculture should be asked to respond, so I gather that this, then, is what we do. With the correspondence and the commentary on record, and we now ask the Department of Agriculture to tell us why.

Mr. Eglington: Yes, I would say so, unless the Committee thinks it should call the Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we should ask first for an explanation and then decide whether or not to call the Minister. I notice that, in the commentary that we deal with next week, you point out about 20 examples of where the Minister of Fisheries has not replied. If we start with a minister, perhaps we had better start with one who has a large number of things to talk over with us. It is agreed that the initial step, here, is to write the Minister of Agriculture. Thank you.

As to Syncrude Remission Order, SI/76-66, under the Financial Administration Act, there is the commentary and an exchange of correspondence, all printed herewith, and, if anybody can understand it, ask the first question. I read it five times and my head reeled at the end of it.

September 17, 1976

Committee members will note from the attached correspondence that the definition of "condition" is in effect cast in very vague terms. It might be thought that the terms are so vague as not to amount to a condition at all and that, in consequence, the Government of Canada is simply reserving to itself the right to revoke the remission at will. That, of course, is something it has the perfect right to do by simply revoking

[Interpretation]

Mr. Eglington: J'ai écrit à celui de l'Ontario parce qu'il était le plus près et que j'avais des raisons de croire qu'il me répondrait rapidement.

Le coprésident (M. McCleave): Vous dites simplement qu'il s'agit dans le cas présent d'une utilisation tellement inhabituelle du pouvoir de fixer des cotisations qu'elle ne peut pas être considérée . . .

Mr. Eglington: . . . comme conforme aux directives édictées à l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Mr. Eglington: J'ai les opinions de deux experts constitutionnels en vue au pays. L'une de ces opinions veut que la procédure soit douteuse, ce qui impose aux offices de commercialisation de faire la preuve que les cotisations à cette échelle sont nécessaires pour que le but de la loi soit atteint. Il est certainement excusable de considérer la lettre de M. McLaughlin comme confirmant le fait que la procédure est douteuse plutôt que le contraire. L'autre opinion veut que les cotisations soient une chose et que l'amende en soit une autre, et que cette dernière ne figure pas dans la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Vous dites, en dernier, que le ministère de l'Agriculture doit donner son avis. Puisque les présentes lettres et les présents commentaires sont consignés au compte rendu, je suppose qu'il faut maintenant communiquer avec le ministère de l'Agriculture?

Mr. Eglington: En effet, à moins que le comité ne préfère faire appel au ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons demander une explication, puis décider s'il convient de faire appel au ministre. Dans le commentaire que nous devons étudier la semaine prochaine, je remarque qu'il y a environ 20 exemples de cas où le ministre des Pêches n'a pas répondu à des lettres. Si nous devons commencer avec un ministre, il serait peut-être préférable que ce ministre ait un certain nombre de points à discuter avec nous. Il est donc convenu qu'une lettre sera envoyée en premier au ministre de l'Agriculture. Je vous remercie.

En ce qui concerne le Décret de remise relatif à Syncrude, DOR/76-66, aux termes de la Loi sur l'administration financière, il y a un commentaire et des lettres qui doivent être portés au compte rendu. Si quelqu'un y comprend quelque chose, il peut toujours poser la première question. Je les ai lues cinq fois; j'en ai été étourdi.

Le 17 septembre 1976

Les membres du Comité noteront à la lecture des documents ci-joints que la définition de «condition» reste très vague. En fait, elle est si vague qu'elle ne ressemble nullement à une condition et, en conséquence, on pourrait penser que le gouvernement du Canada se réserve simplement le droit de révoquer la remise comme bon lui semble. Le gouvernement peut, bien sûr, exercer un tel pouvoir en révoquant simplement le décret

[Texte]

the Remission Order. Under the procedure set out, the Government will be in a position to say, not that the Order is being revoked, but that the condition has been breached.

On the other hand, Mr. Calof's contention that it is impossible to anticipate the form of a provincial royalty system in the years up to 2003 A.D. has great force. Moreover, the comment in the preceding paragraph may relate to policy rather than to any questionable use of form.

July 12, 1976

H. Calof, Esq., Q.C.
Director
Legal Services
Treasury Board
Place Bell Canada
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: SI/76-66, Syncrude Remission Order

Dear Mr. Calof:

Before submitting the above Order to the Committee, I would like to gather some supporting information.

First, I shall be glad of your advice as to the nature of the "fiscal programmes" as referred to the definition of "condition" in Section 2.

Secondly, it would be helpful to know what "significant adverse economic effect on the Syncrude Project" means.

Thirdly, I think the Committee will appreciate an explanation in non-technical terms of the four alternatives for the ending of remission pursuant to Section 3(2) of the Order.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

August 17, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel, Standing Joint
Committee of the Senate and
of the House of Commons,
The Senate,
Ottawa K1A 0A4

Re: SI/76-66, Syncrude Remission Order

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter dated July 12 concerning the above-noted matter and the three specific questions posed therein.

I have referred the questions to the responsible officials in the Department of Finance who have advised as follows:

With respect to the alternatives set out in subsection 3(2) concerning the termination of the remission the order includes:

(a) if the above described condition occurs prior to the recovery of 1.1 billion barrels of synthetic crude—the

[Interprétation]

de remise. Selon les procédures adoptées, il peut décider, non pas que le décret est révoqué, mais que la condition n'a pas été respectée.

D'un autre côté, le point de vue de M. Calof, selon lequel il est impossible de prévoir le genre de système de redevances d'une province jusqu'en l'an 2003, est très juste. De plus, le commentaire précédent porte peut-être sur la politique que sur une question de forme.

Le 12 juillet 1976

Monsieur H. Calof, C.R.
Directeur
Contentieux
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Objet: TR/76-66, Décret de remise relatif à Syncrude

Monsieur:

Avant de présenter le décret susmentionné au Comité, j'aimerais obtenir certains renseignements à l'appui.

Premièrement, j'aimerais connaître votre avis sur la nature des «programmes fiscaux» mentionnés dans la définition de la «condition» à l'article 2.

Deuxièmement, il serait utile de savoir ce que signifie «des difficultés d'ordre économique significatives.»

Troisièmement, je crois que le Comité aimerait avoir une explication, en termes non techniques, des quatre cas où la remise peut se terminer conformément au paragraphe 3(2) du Décret.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 17 août 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller du Comité mixte
permanent du Sénat
et de la Chambre des communes,
Le Sénat,
Ottawa.

Objet: TR/76-66, Décret de remise relatif à Syncrude

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 12 juillet concernant le décret susmentionné et les trois questions que vous soulevez.

J'ai soumis ces questions aux fonctionnaires compétents du ministère des Finances et ils m'ont informé de ce qui suit:

En ce qui a trait aux conditions prévues au paragraphe 3(2) concernant la remise,

a) si la condition susmentionnée se réalise avant la récupération de 1.1 milliard de barils de pétrole brut synthéti-

[Text]

commencement of the next following taxation year after the recovery of 1.1 billion barrels

(b) if the above described condition occurs between the recovery of 1.1 billion barrels and 2.1 billion barrels—the commencement of the taxation year next following the taxation year in which the condition occurred

(c) the recovery of 2.1 billion barrels, or

(d) December 31, 2003.

The remission order (deductibility of Syncrude royalties) will remain in effect for the first 1.1 billion barrels of production even if the “condition” occurs prior to that production level being reached. If the “condition” occurs after production has exceeded 1.1 billion barrels then the remission order ends whenever the Minister proclaims the condition to exist. If the “condition” never occurs, the remission order will end in the year 2003 or when 2.1 billion barrels has been produced, whichever comes first.

As you have noted the expression “condition” is defined in a very broad general manner. The result of a definition of this nature is the conferring of a latitude to terminate the federal tax concessions on production in excess of 1.1 billion barrels should the provincial taxation or royalty scheme in place with respect to the Syncrude project become unreasonable. As you will appreciate it is virtually impossible to anticipate the form into which the provincial royalty system might evolve by the year 2003. Accordingly, the very broad descriptive phrase “fiscal programmes” was selected in an attempt to encompass whatever form of royalty system may be developed.

I hope these comments will be of some assistance in dealing with your questions.

Yours truly,

H. Calof, Q.C.

Director of Legal Services.

• 1010

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Has there been any protest from the oil industry on this—let us start with a simple question like that—that we are aware of?

Mr. Eglington: Not that we are aware of; unless it were reported in the newspapers, there is no means by which we would become aware of it.

Mr. Baldwin: What part of Section 2 is that in?

Mr. Eglington: The definition of condition. The second item in the interpretation section.

I could not understand it either, Mr. Chairman, which is why I wrote to Mr. Calof about it. And he, I think, kindly explained the four alternative sets of circumstances at which termination might arise, and put those in more lay terms. What concerned me was the definition of condition, or the dressing up as a condition which is not really a condition but simply the will of the Government of Canada that a certain thing should happen.

[Interpretation]

que—le début de l'année d'imposition qui suit la récupération de 1.1 milliard de barils

b) si la condition susmentionnée se réalise entre la récupération de 1.1 milliard de barils et 2.1 milliards de barils—le début de l'année d'imposition suivant celle au cours de laquelle la condition s'est réalisée

c) la récupération de 2.1 milliards de barils ou

d) le 31 décembre 2003.

Le décret de remise (redevances déductibles de Syncrude) restera en vigueur jusqu'à la production de 1.1 milliard de barils, même si la «condition» se réalise avant qu'un tel niveau de production ne soit atteint. Si la «condition» se réalise après que la production a dépassé 1.1 milliard de barils, le décret de remise prendra fin dès que le ministre déclarera la «condition» réalisée. Si celle-ci ne se réalise jamais, le décret de remise se terminera en l'an 2003 ou après la production de 2.1 milliards de barils, selon celui des événements qui se produira en premier.

Comme vous l'avez sans doute remarqué, le mot «condition» est défini en termes très généraux d'où la possibilité de mettre fin à discrétion au dégrèvement d'impôt fédéral sur le revenu accordé dans le cas d'une production supérieure à 1.1 milliard de barils, même si le système d'imposition provincial ou le régime de redevances en vigueur dans le cas du projet Syncrude devenait inacceptable. Or, puisqu'il est à peu près impossible de prévoir quelle évolution connaîtra le système de redevance provincial d'ici l'an 2003, a utilisé une expression aussi générale que «programmes fiscaux», qui englobe tous les systèmes de redevances qui peuvent être mis sur pied dans les années à venir.

J'espère que ces renseignements répondent à vos questions.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur du contentieux,

H. Calof, C. R.

Le coprésident (M. McCleave): Commençons par une question très simple: y a-t-il eu des protestations des entreprises pétrolières?

M. Eglington: Pas à ma connaissance; de toute façon, il n'y a que par les journaux que nous aurions pu en être informés.

M. Baldwin: De quelle partie de l'article 2 s'agit-il?

M. Eglington: De la définition de la condition, c'est-à-dire du second élément de la section de l'interprétation.

Je dois dire, monsieur le président, que j'ai écrit à M. Calof parce que je n'y comprenais pas grand-chose non plus. Dans sa réponse, il a bien voulu expliquer, en termes abordables, les quatre différents groupes de circonstances qui pourraient entraîner l'abrogation. Ce qui me préoccupe, dans tout ceci, c'est que l'on établit comme condition quelque chose qui n'est pas du tout une condition mais correspond simplement au désir du Gouvernement du Canada que certaines choses arrivent.

[Texte]

Mr. Baldwin: Does the word "significant", then, have very vast degrees of . . .

Mr. Eglington: Even adverse economic effect is hard enough to define.

Mr. Baldwin: I wonder if it would be worth while asking if they could possibly put their experts to work and find out the simple term which would be understandable by members of the House of Commons and the Senate and the public?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. And I think also we could ask them if there has been any objection to themselves with regard to this matter. It may be that the oil industry have swamies there who are able to read stuff like this, and that it is just an instant recognition of what is what. In which case they are miles ahead of us. Could that be done too, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, we could certainly ask. I think Mr. Baldwin hit the nail on the head to a certain extent when he said and members of the public." Of course, as we know, the official view is that these remission orders are not statutory instruments in any event, but they are graciously pleased to publish those that they consider to be in the public interest. So if it is in the public interest that it be published, presumably it is in the public interest that it be understood.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I wonder.

All right, then. anyway, somehow we have thought of two things to do, and that is pretty good, considering we do not know what we are faced with.

The next one is SOR/76-94-the Anti-Inflation Guidelines, amendment; and SOR/76-28-the Third Class Mail Regulations, amendment. These had come before us on May 13 and July 23 of this year, and there is a letter from Mr. Stewart to Mr. Eglington of June 14, and this is herewith printed.

Mr. Eglington: These matters, Mr. Chairman, were put on the agenda again at the request of Senator Forsey.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then I think, perhaps, if you do not mind, we will hold that item until his return next week. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. So, Mr. MacKenzie, or Mr. Lahaie, if you would do that. We will not print the commentary either, we will do that next . . .

Mr. Eglington: The commentary has been printed before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I am sorry, we will not print the letter until next week.

Now, we have a variety of matters. It has caused me some trouble going through it as to how we would exactly print it in some better order than here, but perhaps we can print it as it appears before us. It is the Olympic Stamp Draw Regulations, SOR/76-121, et cetera.

[Interprétation]

M. Baldwin: Mais le mot «significative» peut avoir . . .

M. Eglington: Il est déjà très difficile de définir des circonstances économiques néfastes.

M. Baldwin: Ne pourrions-nous pas demander à leurs experts de nous trouver un terme simple, qui pourrait être compris à la fois par le grand public, les députés et les sénateurs?

Le coprésident (M. McCleave): Si. Je crois que nous pourrions également leur demander si cette question a soulevé des objections quelconques. Il se peut d'ailleurs fort bien que ceci soit tout à fait élémentaire pour les gurus de l'industrie pétrolière, qui auraient dans ce cas une compréhension de la langue beaucoup plus avancée que la nôtre. Quoi qu'il en soit, pourrions-nous également poser ces questions, monsieur Eglington?

M. Eglington: Certainement. Je pense d'ailleurs que M. Baldwin a tout à fait raison de préciser que ceci doit être compréhensible par le grand public. En outre, comme vous le savez sans doute, les autorités considèrent que ces décisions ne constituent pas des règlements et n'acceptent de publier que celles qu'elles considèrent être dans l'intérêt public. De ce fait, s'il est dans l'intérêt du public qu'elles soient publiées, je suppose qu'il est également dans l'intérêt du public qu'elles soient comprises.

Le coprésident (M. McCleave): Je me le demande.

De toute façon, nous avons déjà fait beaucoup de progrès puisque nous avons réussi à définir deux modalités d'action vis-à-vis de quelque chose que nous ne comprenons pas.

Passons maintenant au DORS/76-94, Amendement aux indicateurs de la Loi anti-inflation et DORS/76-28, amendement aux règlements sur le courrier de troisième classe. Nous avons étudié ces règlements le 13 mai et le 23 juillet et nous avons une lettre de M. Stewart à M. Eglington, datant du 14 juin.

M. Eglington: Ces questions ont été réinscrites à l'ordre du jour à la demande du sénateur Forsey, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas, nous les mettrons de côté en attendant son retour, la semaine prochaine. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. M. MacKenzie ou M. Lahaie prendront les mesures pour que les remarques ne soient pas imprimées non plus . . .

M. Eglington: Elles l'ont déjà été auparavant.

Le coprésident (M. McCleave): Certes, mais nous n'imprimerons pas la lettre avant la semaine prochaine.

Nous avons maintenant divers sujets à analyser. Je me suis demandé si nous ne pourrions pas imprimer les documents dans un ordre plus rationnel que celui dans lequel ils nous ont été soumis, mais je ne pense pas que ce soit possible. Il s'agit du DORS/76-121, Règlements sur la loterie des timbres des Jeux olympiques, et d'autres DORS et règlements.

[Text]

July 29, 1976

SOR/76-121: Olympic Stamp Draw Regulations

SOR/76-282: Olympic Stamp Draw Regulations, amendment

SOR/76-27: International First Class Mail Regulations, amendment

SOR/76-28: Third Class Mail Regulations, amendment

SOR/76-29: Special Services and Fees Regulations, amendment

SOR/76-30: Materials for the Use of the Blind Regulations, amendment

SOR/76-31: Armed Forces Postal Regulations, amendment

SOR/76-32: Fourth Class Mail Regulations, amendment

SOR/76-145: International First Class Mail Regulations, amendment

SOR/76-146: Armed Forces Postal Regulations, amendment

SOR/75-573: Third Class Mail Regulations, amendment

SOR/75-453: Third Class Mail Regulations, amendment

SOR/75-471: Mail Receptacles Regulations, amendment

SOR/72-263: Sale of Postage Stamps Regulations

Reply of the Assistant Deputy Postmaster General of 15 July, 1976, relating to Divers Statutory Instruments

1. SOR/76-121 as amended by SOR/76-282, Olympic Stamp Draw Regulations, Order in Council P.C. 1976-1042

Refer counsel's letters of 26 March and 3 May, 1976.

(i) Mr. Uberig has explained the participation of postal employees and members of the public in the lottery. Committee members may share counsel's difficulty in drawing the same result from the text of the Regulations. It is unfortunate that neither the fact that a postal employee acts as "sponsor" nor that term itself appears in the Regulations.

(ii) On 26 March counsel drew the attention of the Post Office to the question of the authority to pay prizes and to expend money on them. The actual prizes under section 7 of the Regulations were left to the determination of the Postmaster General. On 6th May 1976, Order in Council P.C. 1976-1042 was made, authorizing the disbursement of public property as prizes in the Olympic Stamp Draw. The enabling authority is expressed to be section 52 of the Financial Administration Act. This Order in Council has

[Interpretation]

Le 29 juillet 1976

DORS/76-121: Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques

DORS/76-282: Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques, Modification

DORS/76-27: Règlement sur les objets de la première classe du régime postal international

DORS/76-28: Règlement concernant les objets de la troisième classe

DORS/76-29: Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification

DORS/76-30: Règlement sur la documentation à l'usage des aveugles—Modification

DORS/76-31: Règlement des postes pour les Forces armées—Modification

DORS/76-32: Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification

DORS/76-145: Règlement sur les objets de la première classe du régime postal international—Modification

DORS/76-146: Règlement des postes pour les Forces armées—Modification

DORS/75-573: Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification

DORS/75-453: Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification

DORS/75-471: Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification

DORS/72-263: Règlement concernant la vente de timbres-poste

Réponse du 15 juillet 1976 du sous-ministre adjoint des Postes au sujet de divers textes réglementaires

1. DORS/76-121, modifié par le DORS/76-282, Règlement sur la loterie de timbres des Jeux olympiques, décret en Conseil C.P. 1976-1042

Se reporter aux lettres du 26 mars et du 3 mai 1976 du conseiller.

(i) M. Uberig a expliqué la participation des employés des Postes et des membres du public à la loterie. Il est possible que les membres du Comité aient les mêmes difficultés que le conseiller à interpréter le texte du règlement. Il est regrettable que le fait qu'un employé des Postes sert de «répondant» et que ce terme lui-même, ne figurent pas dans le règlement.

(ii) Le 26 mars le conseiller a signalé au ministère des Postes la question de l'autorisation de distribuer des prix et de dépenser des sommes à cet effet. En vertu de l'article 7 du règlement il incombait au ministre des Postes d'établir le montant des prix. Le décret en Conseil, C.P. 1976-1042 a été établi le 6 mars 1976, autorisant d'accorder des biens publics dans le cadre de la Loterie des timbres des Jeux olympiques. L'autorité habilitante est stipulée à l'article 52 de la Loi sur l'administration

[Texte]

never been published and so cannot have been regarded as a regulation, or as a statutory instrument, which ought, in the public interest, to have been published. Section 52 of the Financial Administration Act reads as follows:

“Subject to any other Act of Parliament, no transfer, lease or loan of public property shall be made to any person, *except on the direction of the Governor in Council*, or in accordance with regulations of the Governor in Council made on the recommendation of the Treasury Board.”

“On the direction of the Governor in Council” is apparently not sufficiently magic a formula.

By referring to the Schedule to P.C. 1976-1042, it will be seen that the prizes consist of airline tickets and precious metal olympic stamp sculptures. While olympic stamp sculptures are public property, having been made of Crown property and thereby satisfying the definition of public property in section 2 of the Financial Administration Act as “property, other than money, belonging to Her Majesty in right of Canada,” airline tickets can only be public property if Her Majesty has first purchased them. Where is the authority for the Post Office Department to expend moneys on the purchase of airline tickets to be used as prizes in a lottery?

This Regulation also raises for the first time before the Committee the meaning of section 52 of the Financial Administration Act and its place in the process of distributing Crown property to the public. The section is seen as general enabling power authorizing the giving away of Crown property other than money. One wonders if such a view is in conformity with Parliamentary control of appropriation and of the purse. One also wonders if section 52 is not meant to be a procedural safeguard after some other authority for the dispersal or disposal of property has been found to exist and has been invoked.

Mr. Maxwell Henderson has advised counsel that he supports the view “that section 52 does enable the government to make whatever regulations it wishes to transfer, lease or loan public property”. He advised that several instances of the use of section 52 have arisen in the past and provided the nature of the disposition was fully disclosed in the estimates and in the public accounts the Auditor General’s Office did not feel any criticism was called for on legal grounds. In Mr. Henderson’s view, the Order in Council and the Olympic Stamp Draw Regulations are in order.

2. SOR’S/76-27, 28, 29, 30, 31, 32 and SOR’S/76-145 & 146—Increases in Postal Rates published after they came into effect

(a) The reply from the Anti-Inflation Board was considered by the Committee on 23rd July 1976, and was regarded as acceptable. It is understood that legal proceedings in the nature of an application for mandamus are being launched against the Anti-Inflation Board, in an

[Interprétation]

financière. Le présent décret en conseil n’a jamais été publié et, par conséquent, ne peut être considéré comme règlement, ou texte réglementaire, qui, dans l’intérêt du public, aurait dû être publié. Le libellé de l’article 52 de la Loi sur l’administration financière se lit comme suit:

«Sous réserve de toute autre loi du Parlement, aucun transfert, bail ou prêt de biens publics ne doit être fait à une personne, sauf selon les directives du gouverneur en conseil ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil sur la recommandation du conseil du Trésor.»

Il semble que la formule «selon les directives du gouverneur en conseil» ne soit pas suffisamment magique.

En se reportant à l’annexe du C.P. 1976-1042, on constatera que les prix consistent en billets d’avion et en reproductions en métal précieux de timbres des Jeux olympiques. Bien qu’ils soient des biens publics, ayant été fabriqués avec des biens de la Couronne et par conséquent répondent à la définition des biens publics stipulée à l’article 2 de la Loi sur l’administration financière: «Biens publics», désigne «tous les biens autres que les deniers appartenant à Sa Majesté du chef du Canada»; les billets d’avion ne peuvent être des biens publics que si Sa Majesté les a d’abord achetés. Où est stipulé le pouvoir conféré au ministère des Postes de dépenser des fonds pour l’achat de billets d’avion utilisés à titre de prix dans une loterie?

Pour la première fois, le présent règlement soulève également la question de la signification de l’article 52 de la Loi sur l’administration financière et de son application dans la distribution de biens de la Couronne au public. L’article est considéré comme pouvoir habilitant général autorisant l’octroi d’autres biens de la Couronne que des sommes d’argent. On se demande si une telle opinion est conforme à la réglementation des crédits et des finances publiques par le Parlement. On se demande également si l’article 52 n’est pas destiné à constituer une garantie de procédure, après qu’on ait découvert l’existence d’un autre pouvoir pour la distribution ou la cession de biens, et que ce pouvoir a été invoqué.

M. Maxwell Henderson a avisé le conseiller qu’il estimait que «l’article 52 autorise le gouvernement à établir tout règlement qu’il estime nécessaire au transfert, bail ou prêt de biens publics». Selon M. Henderson, la question de l’utilisation de l’article 52 s’est déjà posée dans plusieurs cas et le Bureau de l’Auditeur général n’a jamais cru bon de mettre en doute la valeur juridique de cette opération dans la mesure où la nature de la disposition était entièrement divulguée dans le budget des dépenses et dans les comptes publics. Selon l’avis de M. Henderson, le décret du conseil et le Règlement sur la loterie des timbres des jeux olympiques sont valides.

2. DORS/76-27, 28, 29, 30, 31, 32 et DORS/76-145 et 146—Publication de nouveaux tarifs postaux après leur entrée en vigueur

(a) Le 23 juillet 1976 le Comité a étudié la réponse de la Commission de lutte contre l’inflation, et l’a jugée acceptable. Il est évident que des poursuites se traduisant par une demande d’ordonnance sont actuellement intentées à la Commission de lutte contre l’inflation, dans un effort

[Text]

attempt to compel the Board to insist on an allocation of costs amongst the several services of the Post Office, the applicants understanding that such cost allocations are in fact made by the Post Office.

(b) The assurance sought as to delivery and collection of postage due has been given.

3. SOR/75-573: Third Class Mail Regulations, amendment

In the light of Mr. Uberig's reply, this rather confusing situation can be unravelled as follows:

(a) Domestic third class mail was previously unsealed.

(b) By SOR/75-453, (published 13 August 1975), effective 1 July 1976, domestic third class mail was to be sealed (paragraph 4(a)), but was to be liable to postal inspection (paragraph 4(d)). This left the existing law in force until 30 June 1976. That law, postulated on unsealed mail, did not allow for inspection of sealed envelopes.

(c) When it was decided to allow postal users to send their 1975 Christmas cards in sealed envelopes if they so chose, it was considered necessary to provide for inspection of the sealed envelopes.

(d) This was done by amending the existing law, due to expire on 30 June 1976, by making in SOR/75-573 exactly the same provision, effective immediately, as was due to take effect under SOR/75-453 on 1 July 1976.

(e) Therefore, paragraph 4(d) as contained in SOR/76-573 took effect by revoking and replacing the earlier paragraph 4(d) on 26 September 1975. On 1 July 1976 that paragraph 4(d) of September 1975 will in its turn be revoked and replaced by exactly the same form of words, earlier enacted in SOR/75-454, to take effect on 1 July 1976.

4. SOR/75-471: Mail Receptacles Regulations, amendment

The policy of the Postmaster General may change. It is hardly a sure foundation on which to build expectations of guaranteed resumption of mail delivery to apartment or office building parcel compartment units.

The Post Office Act does not appear to impose any obligation on the Postmaster General to deliver mail. Section 5(1) of the Act which sets out the "powers, duties and functions of the Postmaster General" reads:

"5. (1) Subject to this Act, the Postmaster General *shall* administer, superintend and manage the Canada Post Office, and without restricting the generality of the foregoing, *may*

(a) establish, manage, operate, maintain and close post offices, postal stations, postal agencies, sub-post offices and postal routes; . . .

[Interpretation]

pour obliger cette dernière à exiger qu'une répartition des frais soit établie, dans le cadre des différents services postaux offerts. Les requérants estiment en effet que le ministère des Postes procède, effectivement, à de telles répartitions.

(b) On a reçu toute l'assurance voulue en ce qui concerne la livraison et la perception des frais de port exigibles.

3. DORS/75-573—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification

A la lumière de la réponse de M. Uberig, cette situation plutôt déroutante peut être ainsi éclaircie:

(a) Auparavant, le courrier de troisième classe du régime intérieur n'était pas cacheté.

(b) En vertu du DORS/75-453 (publié le 13 août 1975), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1976, le courrier de troisième classe du régime intérieur allait dorénavant être cacheté (alinéa 4(a)) mais serait également soumis à une inspection (alinéa 4(d)). La loi existante demeurerait donc en vigueur jusqu'au 30 juin 1976. Cette loi, qui s'appliquait au courrier non cacheté, ne pourvoyait pas à l'inspection des enveloppes cachetées.

(c) Quand il fut décidé que les usagers des services postaux pourraient expédier leurs cartes de Noël de 1975 dans des enveloppes cachetées, s'ils le désiraient, on jugea nécessaire de pourvoir à l'inspection de ces enveloppes.

(d) On modifia à cette fin la loi en vigueur, qui devait expirer le 30 juin 1976, en insérant dans le DORS/75-573 une disposition en tous points identique et d'application immédiate, étant donné que son entrée en vigueur était prévu pour le 1^{er} juillet 1976, en vertu du DORS/75-453.

(e) Par conséquent, l'alinéa 4(d) du DORS/75-573 entra en vigueur le 26 septembre 1975, abrogeant et remplaçant l'alinéa 4(d) antérieur. Le 1^{er} juillet 1976, cet alinéa 4(d) de septembre 1975 sera abrogé à son tour et remplacé par un libellé identique, promulgué antérieurement dans le DORS/75-454 et devant entrer en vigueur à la date susmentionnée.

4. DORS/75-471: Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification

Il est possible que le ministre des Postes modifie sa politique. Il ne faudrait toutefois pas espérer à partir de cette hypothèse, une reprise certaine de la livraison du courrier dans les casiers de compartiments à colis des immeubles à appartements ou à bureaux.

La loi sur les postes ne semble pas imposer au ministre des Postes l'obligation d'assurer la livraison du courrier. L'article 5(1) de la Loi qui définit «les pouvoirs, attributions et fonctions du ministre des Postes», est ainsi libellé:

«5. (1) Sous réserve de la présente loi, le ministre des Postes doit administrer, surveiller et gérer la poste au Canada et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut

a) établir, diriger, exploiter, maintenir et fermer des bureaux de poste, succursales postales, agences postales, bureaux de poste auxiliaires et routes postales; . . .

[Texte]

(c) establish and operate a system . . .

(v) of cash on delivery of mail, and may fix fees therefor and determine the method of payment thereof, collect charges due and out of postal revenue pay indemnity in case of loss or damage,”

No other provision in the Act imposes a duty on the Postmaster General.

It may be considered that because the Post Office Act gives the Postmaster General a monopoly on the carriage and delivery of *letters*, a duty to senders and addressees to deliver letters can be spelled out. Even in this were so, the Post Office Act clearly and expressly provides that the Postmaster General is to have no monopoly on the carriage and delivery of parcels and so no analogous duty to deliver parcels can be spelled out of the Act. It is with the delivery of parcels, and not letters, that the amendments to the Mail Receptacles Regulations are concerned.

It is also clear that the courts have refused to deduce from the Post Office Act any duty to deliver mail. In *McKenna Ltd. v. Kierans* [1970] R.P. 193, the Superior Court of the Province of Quebec (per Bisson, J.) placed emphasis on the distinction between the words “shall” and “may” in section 5 of the Post Office Act, relying on section 28 of the Interpretation Act. In *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen and Ouellet* [1974] 2 F.C., Mahony, J. again rejected the view that the Post Office Act imposed any enforceable duty upon the Postmaster General:

“The statute does not impose on the defendants duties to the plaintiffs in respect of the acts and omissions complained of giving rise to an action in tort.

The propositions that the defendants have a contractual obligation to provide postal service in consideration of the purchase of postage and a common law duty, as a common carrier, to pick up and deliver mail were both dealt with [and rejected] in *Whitfield v. Lord le Despenser* by Lord Mansfield (1778) 98 E.R. 1344 at p. 1349) . . .

Nothing has been suggested to me that would tend to persuade me that if the Crown or the Postmaster General were not, at common law, common carriers, two hundred years ago, they are today. Likewise, the *Post Office Act* seems clearly to establish a system basically similar to that described by Lord Mansfield. The Postal Office functions as a department of government providing a public service and its revenues are public revenues. The right and obligation to collect, convey and deliver mail to or for a particular user, or group or class of users, do not depend on contract. They are granted and imposed by Parliament speaking by statute.

The decisions taken by the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the stat-

[Interprétation]

c) établir et mettre en œuvre un système concernant . . .

(v) la livraison du courrier contre remboursement, de même que fixer les droits à cet égard et déterminer le mode de leur paiement, percevoir les frais exigibles et verser, sur les recettes postales, une indemnité en cas de perte ou dommage,”

Aucune autre disposition de la Loi n'impose d'obligation au ministre des Postes.

On pourrait penser que parce que la Loi sur les postes confère au ministre des Postes le monopole du transport et de la livraison des *lettres*, celui-ci a l'obligation envers l'expéditeur et le destinataire d'assurer la distribution des lettres. Même si c'était le cas, la Loi sur les postes prévoit nettement et formellement que le ministre des Postes n'a pas le monopole du transport et de la distribution des colis, et, par conséquent, on ne peut déduire de la loi aucune obligation analogue d'assurer la distribution des colis. Les modifications du Règlement sur les boîtes aux lettres visent la distribution des colis et non celle des lettres.

Il est également évident que les tribunaux ont refusé de déduire de la Loi sur les postes toute obligation d'assurer la distribution du courrier. Dans *McKenna Ltd. c. Kierans* (1970) R. P. 193, la Cour supérieure de la province de Québec (par Bisson, J.) a mis l'accent sur la distinction entre les termes «doit» et «peut» dans l'article 5 de la Loi sur les postes, en s'appuyant sur l'article 28 de la Loi d'interprétation. Dans l'affaire *Fédération canadienne des entreprises indépendantes c. La Reine et Ouellet* (1974) 2 F.C. Mahony, J., là encore on a rejeté l'opinion que la Loi sur les postes impose au ministre des Postes toute obligation qu'il est tenu de respecter:

«Relativement aux actes et omissions dont on se plaint, la Loi n'impose pas aux défendeurs d'obligations envers les demandereses donnant lieu à une action en responsabilité civile.

Lord Mansfield dans l'affaire *Whitfield c. Lord le Despenser* (1778) 98 E.R. 1344 à la p. 1349 a examiné les propositions selon lesquelles les défendeurs ont une obligation contractuelle d'assurer le service postal en contrepartie du paiement de l'affranchissement et une obligation de common law, comme voiturier public, de recueillir et de livrer le courrier.

On ne m'a rien fait remarquer de nature à me convaincre que, si la Couronne ou le ministre des Postes n'étaient pas en *common law* des voituriers publics il y a deux cents ans, ils le sont devenus de nos jours. De même, la *Loi sur les postes* semble établir clairement un système fondamentalement analogue à celui décrit par lord Mansfield. Les fonctions de la poste sont celles d'un ministère du gouvernement assurant un service public, et ses recettes constituent des recettes publiques. Le droit et l'obligation de recueillir, acheminer et livrer le courrier à un usager déterminé ou à un groupe ou une catégorie d'usagers, ne dépendent pas d'un contrat. Ils sont conférés et imposés par le Parlement par le truchement de la Loi.

Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions dont on se plaint étaient manifestement, dans le

[Text]

ute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial or operating functions. *The Postmaster General and other officers of the Crown are answerable only to Parliament for the consequences thereof and, in particular, the defendants are not accountable to the plaintiffs in this Court in respect thereof.*”*

* [1974] F. C. 442 at pp. 449-450.

As the decision of Mahomy, J., has not been overruled or doubted, your counsel are at a loss to understand how the Legal Advisers to the Privy Council Office can have arrived at the opinion that the Postmaster General is under a duty to deliver mail.

Even if there were such a duty, counsel consider that reliance on the prerequisites for mail delivery to compartment units may also result in disappointment if service is suspended and the defects are put right. Section 12.1 of the Regulations expressly states:

“Mail may be delivered to parcel compartment units in an office complex or apartment building if the conditions set out in Schedule G are complied with by the owner of those units.”

It still seems to counsel that an owner who is granted service, loses it because of dilapidations listed in section 4 of Schedule G to the Regulations, and remedies them, may not get his service back. While the Post Office has given itself a discretion to grant or to refuse the service in the first place, it seems hard on owners to retain a discretion to refuse to restore service if they make the repairs to cure the defects which have led to a suspension of service.

5. SOR/72-263: Sale of Postage Stamps Regulations

See also Mr. Uberig's letter of 24 November 1975 and the original letter to him of 15 October 1975, (not May 25, which was merely a reminder letter).

- (i) The point concerning the definitions of “postmaster” is satisfactorily answered.
- (ii) The delegation of authority provided for (not contained) in section 5(3) of the Act would seem to be irrelevant.

“(3) The Postmaster General may delegate any or all of the powers, duties and functions set out in paragraphs 1(a), (b), (d), (e), (f), (h), (i), (k), (n), (o), (r), (s), (u) and (v), to assistant deputy postmasters general, regional general managers and directors of postal districts of the Post Office Department.”

The delegation of power in question is to a Postmaster “a postal employee in charge of a postal area or postal agency, whether in a temporary or permanent capacity,” “but not a sub-postmaster.” While section 5(3) was added by R.S.C., 2nd. Supp., Chap. 23, no definition was given of a “regional general manager” or of a “director of a postal district.”

[Interpretation]

contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction et d'exploitation. Le ministre des Postes et d'autres fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables que devant le Parlement des conséquences de ces décisions, actes et omissions et, en particulier, les défendeurs n'en sont pas comptables aux demandereses devant la présente cour.»*

(1974) C.F. 442, aux pages 449 et 450.

Étant donné que la décision du juge Mahony n'a pas été renversée ou contestée, vos conseillers ne peuvent comprendre de quelle façon les conseillers juridiques du Conseil privé ont pu conclure que le ministre des Postes était tenu de distribuer le courrier.

Même si cette obligation lui était imposée, les conseillers estiment que le respect des conditions préalables à la livraison du courrier dans des casiers de compartiments pourrait également causer des déceptions si la distribution était interrompue et si l'on remédiait aux lacunes. Le paragraphe 12.1 du Règlement stipule de façon précise:

«Le courrier peut être distribué dans des casiers de compartiments à colis dans une maison d'appartements ou un ensemble de bureaux si le propriétaire de ces casiers se conforme aux conditions précisées à l'annexe G.»

Les conseillers sont encore d'avis que si un propriétaire bénéficiant du service de livraison postale voit celui-ci interrompu à cause des difficultés mentionnées à l'article 4 de l'annexe G du Règlement et qu'il remédie à ces dernières, il n'est pas certain que le service soit rétabli. Étant donné que le ministère des Postes s'est accordé en premier lieu le pouvoir discrétionnaire d'effectuer ou d'interrompre la livraison du courrier, le maintien de ce pouvoir de refuser de rétablir le service peut paraître préjudiciable aux propriétaires si ces derniers ont effectué les modifications nécessaires pour éliminer les difficultés à la source de l'interruption du service.

5. DORS/72-263: Règlement concernant la vente de timbres-poste

Voir également la lettre de M. Uberig, datée du 24 novembre 1975 et la première qui lui a été adressée le 15 octobre 1975 (et non celle du 25 mai, qui n'était en fait qu'une lettre de rappel).

- (i) La question concernant les définitions de «maître de poste» a été réglée de façon satisfaisante.
- (ii) La délégation de pouvoir prévue (et non contenue) au paragraphe 5(3) de la loi ne semble pas pertinente.

«(3) Le ministre des Postes peut déléguer tout ou partie des pouvoirs, attributions et fonctions énoncés aux alinéas (1)a), b), d), e) f), h), i), k), n), o), r), s), u) et v) aux sous-ministres adjoints des Postes, aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs de districts postaux du ministère des Postes.»

Ce pouvoir est délégué à un maître de poste, soit «un employé de la poste ayant la charge d'un circonscription postale ou d'une agence postale, à titre permanent ou temporaire», mais non à un maître de poste adjoint. Même si on a ajouté le paragraphe 5(3) dans les S.R.C., 2^e supplément, chapitre 23, les termes «directeur général régional» ou

[Texte]

Even so, these functionaries seem far more august than a postmaster. Consequently, unless it is intended to vest the powers at present given to the Postmaster under these Regulations in a regional general manager or a director of a postal district, *and* to invest him with the Postmaster General's authority under section 5(3) of the Act, nothing will have been achieved from the Committee's point of view.

(iii) The concern about the cancellation of the licence brings us back once again to section 28 of the Federal Courts Act. Committee members will recall that the cancellation of an aircraft operator's licence has been regarded as a quasi-judicial function, thus affording a remedy against abuse under section 28. If the Legal Advisers to the Privy Council Office are correct that the cancellation of a licence to sell postage stamps is only an administrative function, an aggrieved former licensee will have no remedy under section 28, and will have no remedy at all unless the abuse of power has been so gross as to involve the collateral purposes doctrine, thus enabling him, perhaps, to seek *mandamus* under section 18 of the Federal Court Act.

The Post Office may not consider it necessary to set out a procedure for cancelling a licence; but this Committee, if it is to be consistent with its earlier attitudes, must. It follows from the view of cancellation as an administrative matter that the licensee has no right to be heard and no right to be given reasons or to know the case against him, thus making it virtually impossible for him to gain enough factual information to make the invocation of the collateral purposes doctrine possible where a licence has been cancelled for reasons extraneous to the purposes of the Post Office Act.

The sale of postage stamps may provide only a trumpery revenue for licensees. Some, however, may benefit significantly from such a licence. The Committee cannot tell. Yet if citizens are to be put upon in small matters without remedy, there is no reason why they cannot be trampled upon in great matters, equally without remedy.

Even if the Legal Advisers to the Privy Council Office should be wrong and the cancellation of a licence is a quasi-judicial function, thus involving a right to be heard, etc., protected under section 28 of the Federal Court Act, the Committee has on other occasions adopted the position that an aggrieved citizen should not be thrown back unnecessarily on litigation when there can be included in the Regulations a procedure, and the rudimentary safeguards of natural justice, the use of and proper respect for which will prevent abuse in the vast majority of cases, thus obviating the need for recourse to the Courts.

Since a further delay in modifying these Regulations is certain, the Committee has the opportunity to make further representations.

[Interprétation]

«directeur de district postal» n'ont pas été définis. Pourtant, ces fonctionnaires semblent occuper des fonctions beaucoup plus importantes que celles d'un maître de poste. Par conséquent, à moins que l'intention du législateur ne soit d'accorder des pouvoirs dont dispose actuellement le ministre de Postes en vertu de ce Règlement à un directeur général régional ou à un directeur de district postal *et* de lui conférer les pouvoirs accordés au ministre des Postes en vertu du paragraphe 5(3) de la loi, le Comité est d'avis que rien de tel ne sera accompli.

(iii) Les problèmes d'annulation d'un permis nous reportent une fois de plus à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Les membres du Comité se souviendront que l'annulation d'un permis d'exploitation d'un aéronef a été considérée comme une fonction quasi-judiciaire, permettant ainsi un recours en cas d'abus en vertu de l'article 28. Si les conseillers juridiques du Conseil privé ont raison lorsqu'ils prétendent que l'annulation d'un permis de vente de timbres-postes constitue seulement une fonction administrative, un ancien détenteur de permis lésé ne pourra pas invoquer l'article 28 et n'aura aucun recours à moins que l'abus de pouvoir ne soit tellement évident qu'il relève de la doctrine des intérêts collatéraux et lui permette peut-être de demander l'émission d'un *mandamus* en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale.

Il est possible que le ministère des Postes ne juge pas nécessaire de réglementer l'annulation d'un permis mais le Comité doit l'exiger pour demeurer conséquent par rapport à ses positions antérieures. Par conséquent, si l'annulation des permis est considérée comme une questions administrative, le détenteur de permis ne dispose pas du droit d'être entendu et de connaître les reproches qu'on lui adresse; il lui est donc virtuellement impossible de recueillir suffisamment de renseignements pour lui permettre d'invoquer la doctrine des intérêts collatéraux qui peut s'appliquer lorsqu'un permis a été annulé pour des raisons étrangères aux fins de la Loi sur les postes.

Il est possible que la vente de timbres-poste ne rapporte aux détenteurs de permis qu'un revenu secondaire mais dans certains cas ces revenus peuvent être importants. Le Comité n'est pas renseigné à ce sujet. Néanmoins s'il est permis que des citoyens soient lésés impunément dans des domaines peu importants, ils risquent également de l'être dans des domaines plus importants et sans recours possible.

Même si les conseillers juridiques du Conseil privé ont tort et si l'annulation d'un permis constitue une fonction quasi-judiciaire qui comporte un droit d'appel accordé par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, le Comité a en d'autres occasions émis l'opinion qu'un citoyen lésé ne devrait pas inutilement faire l'objet d'un litige lorsqu'on peut prévoir dans les textes réglementaires des règles à observer et la garantie élémentaire d'une justice naturelle dont l'application et le respect éviteront des abus dans la plupart des cas et rendront inutile l'intervention des tribunaux.

Étant donné qu'il faudra encore un certain temps pour modifier ce Règlement, le Comité aura l'occasion d'exprimer d'autres commentaires à ce sujet.

[Text]

March 26, 1976

J. E. Uberig, Esq.,

Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs,
Post Office Department,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/76-121, Olympic Stamp Draw Regulations

Dear Mr. Uberig:

I have been perusing the above Regulations and must confess myself baffled by sections 4-6 coupled with the definition of a "participant". I shall be glad if you will kindly let me know precisely what a postal employee must do to participate in a draw and how this differs from that which a non-postal employee must do who wishes to participate.

I was also wondering where I could find the authority for the Postmaster General to expend public moneys on prizes.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

May 3, 1976

J. E. Uberig, Esq.,

Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs,
Post Office Department,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
OTTAWA, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/76-121, Olympic Stamp Draw Regulations

Dear Mr. Uberig:

On 26th March last I wrote to you about the above Regulations. As one of my queries concerned the authority to pay prizes. I shall be glad if you will let me have a reply as soon as conveniently may be, since I note that the lottery is already being advertised in Post Offices.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

WHEREAS the Postmaster General reports as follows:

That the Olympic Stamp Draw Regulations made by Order in Council P.C. 1976-250 of 5th February, 1976 authorized a draw consisting of a system or arrangement for the distribution of prizes by the selection of winners by lot from

[Interpretation]

Le 26 mars 1976

Monsieur J.E. Uberig

Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives
Ministère des Postes
OTTAWA

Objet: DORS/76-121, Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques

Monsieur,

J'ai parcouru le Règlement susmentionné et je dois avouer que les articles 4 à 6 ainsi que la définition du terme «participant» m'ont dérouter. J'aimerais que vous me fassiez connaître les étapes que doit suivre un employé des Postes qui veut participer à un tirage et en quoi la façon de procéder diffère de celle que doit suivre une personne qui n'est pas à l'emploi du ministère des Postes et qui désire participer.

Je me demande également quel texte autorise le ministre des Postes à dépenser des fonds publics en prix.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G.C. Eglington,
Conseiller.

Le 3 mai 1976

Monsieur J.E. Uberig

Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives
Ministère des Postes
OTTAWA

Objet: DORS/76-121, Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques

Monsieur,

Le 26 mars dernier, je vous écrivais au sujet du Règlement susmentionné. Comme l'une de mes questions concernait l'autorisation de distribuer des prix, je vous saurais gré de me répondre le plus tôt possible car je me rends compte qu'on annonce déjà la loterie dans les bureaux de poste.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G.C. Eglington
Conseiller.

Vu le rapport du ministre des Postes exposant:

Que le Règlement sur la loterie des timbres des jeux Olympiques établi par le décret C.P. 1976-250, du 5 février 1976, autorisait une loterie consistant en un système ou un arrangement pour la distribution de prix par tirage au sort des

[Texte]

among the participants and provides that the prizes shall be determined by the Postmaster General;

That the Schedule attached hereto sets out that portion of the prizes that are public property; and

That the transfer of those prizes that are public property to the winning participants may, pursuant to section 52 of the Financial Administration Act, be made only on the direction of the Governor in Council.

THEREFORE, His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Postmaster General, pursuant to section 52 of the Financial Administration Act, is pleased hereby to direct that the prizes set out in the Schedule hereto may be transferred to the winners of the draws made under the Olympic Stamp Draw Regulations.

SCHEDULE

1. The following prizes are to be awarded to winning participants under the *Olympic Stamp Draw Regulations*:

(a) two Grand National Prizes consisting of return transportation tickets for two persons for travel to any place in Canada served by the Canada Post Office and serviced by commercial passenger carrier;

(b) combination sets of precious metal Olympic stamp sculptures (gold, silver and bronze);

(c) silver sets of precious metal Olympic stamp sculptures; and

(d) bronze sets of precious metal Olympic stamp sculptures.

15 July 1976

Mr. G. C. Eglington

Counsel

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate

Victoria Building, Room 314

140 Wellington Street

OTTAWA, Ontario

K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letters of March 26, May 3, May 19 (3), May 20 (2) and May 25 concerning recently gazetted postal regulations. Please accept my apologies for the delay in replying; I trust you have not been unduly inconvenienced.

SOR/76-121 SOR/76-282

With regard to the definition of "participant" in the Olympic Stamp Draw Regulations, I am attaching a sample entry

[Interprétation]

gagnants parmi ses participants et prévoyait que les prix seraient déterminés par le ministre des Postes;

Que l'annexe ci-après énumère les prix qui sont des biens publics;

Qu'en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'administration financière, les prix qui sont des biens publics ne peuvent être transférés aux gagnants que conformément aux directives du Gouverneur en conseil:

A ces causes, sur avis conforme du ministre des Postes et en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'administration financière, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes que les prix énumérés dans l'annexe ci-après soient transférés aux gagnants des loteries établies en vertu du Règlement sur la loterie des timbres des jeux olympiques.

ANNEXE

1. Les prix suivants seront remis aux gagnants conformément au *Règlement sur la loterie des timbres des jeux olympiques*:

a) deux grands prix nationaux consistant en un aller-retour pour deux personnes à destination de n'importe quel lieu au Canada desservi par les Postes canadiennes ainsi que par une ligne du réseau «voyageurs» d'une entreprise de transports;

b) des ensembles combinés de reliefs des timbres olympiques en métal précieux (or, argent et bronze);

c) des ensembles en argent de reliefs des timbres olympiques;

d) des ensembles de bronze de reliefs des timbres olympiques.

Le 15 juillet 1976

Monsieur G.C. Eglington

Conseiller

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le Sénat

Edifice Victoria, chambre 314

140 rue Wellington

OTTAWA, Ontario

K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à vos lettres du 26 mars, du 31 mai, du 19 mai (3), du 20 mai (2) et du 25 mai concernant les derniers règlements postaux parus dans la Gazette du Canada. Veuillez accepter mes excuses pour le retard de ma réponse; j'ose espérer que ce retard ne vous a pas causé trop d'ennuis.

DORS/76-121 DORS/76-282

En ce qui concerne la définition de «participant» dans le Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques, je

[Text]

card which should help clarify the intent of sections 4 to 6. Essentially, it is intended that the postal employee would "sponsor" the participating postal customer by entering his name in the appropriate spot. The distinction is made between the two types of participant to ensure that postal employees do not submit cards on which they "sponsor" themselves, thus claiming two prizes for the price of one entry, as employee and public winners receive identical prizes. The authority for the Postmaster General to grant prizes is contained in P.C. 1976-1042 (copy attached).

SOR/76-145 SOR/76-146 SOR/76-27 SOR/76-28 SOR/76-29 SOR/76-30 SOR/76-31 SOR/76-32

In two of your letters of May 19, you queried the publication of rate changes in the Gazette after the actual effective date, and stated that the Committee had noted that public announcement had also followed actual implementation. However, a press release was issued, and extensively reported, in September, immediately after the Postmaster General approved the implementation of the January 1 rate increases. The Department also placed a number of advertisements just before the actual effective date. Drafting of regulations was already under way, but a heavy work load at the Privy Council Office prevented their being published any earlier than they were. The change in rate to the United States, effective March 1, was also reported in the press, and advertised, prior to its implementation. I can assure you that the Post Office does make every effort to give full advance publicity to rate changes, even though it is not always possible to have the enabling regulations gazetted prior to the effective date.

I understand that the Anti-Inflation Board is replying to your third letter of May 19 concerning the effect of the Guidelines on postal rate increases.

It is standard policy to have a short break-in period when a change in rates takes place, before beginning to assess and collect deficient postage and so we can readily assure you that postage due was not collected for the period between the effective date (January 1, 1976) and the date on which the amendments to the regulations were published (January 14, 1976). However, you will note that these are Ministerial regulations which take effect notwithstanding a possible lag between the date of the change and the publication of the regulations in the Canada Gazette.

SOR/75-573

In your letter of May 20 concerning SOR/75-573, Third Class Mail Regulations, amendment, you asked why paragraph 4(d) in Column II of Schedule A was revoked as no change appears to have been made. I wonder if you have not confused the previous wording, first published as SOR/71-340

[Interpretation]

joins à la présente un spécimen de carte de participation qui pourra vous aider à mieux comprendre l'objet des articles 4 à 6. Essentiellement on veut que l'employé des postes «parraine» le client participant en inscrivant son nom dans l'espace approprié. On fait la distinction entre deux types de participants afin de s'assurer que les employés des Postes ne présentent pas de carte sur laquelle ils se «parrainent» eux-mêmes, réclamant ainsi deux prix pour le prix d'une seule inscription, puisque l'employé et les gagnants dans le public reçoivent des prix identiques. Le pouvoir du ministre des Postes de distribuer des prix est établi par le C.P. 1976-1042 (copie jointe).

DORS/76-145 DORS/76-146 DORS/76-27 DORS/76-28 DORS/76-29 DORS/76-30 DORS/76-31 DORS/76-32

Dans deux de vos lettres du 19 mai, vous cherchiez à vous renseigner sur la publication des changements de tarifs dans la Gazette après la date réelle d'entrée en vigueur et déclariez que le Comité avait fait remarquer que le public en avait été informé après la date réelle d'entrée en vigueur. Un communiqué de presse avait toutefois été publié et diffusé en septembre, tout de suite après que le ministre des Postes avait approuvé le 1^{er} janvier comme date d'entrée en vigueur des hausses de tarifs. Le Ministère avait également fait quelques annonces publicitaires tout juste avant la date d'entrée en vigueur. La rédaction du règlement était déjà en cours, mais une trop grande charge de travail au Bureau du Conseil privé empêcha le ministère de les publier plus tôt. Les changements de tarifs en ce qui concerne les États-Unis, en vigueur le 1^{er} mars, ont également été publiés dans les journaux et annoncés avant leur entrée en vigueur. Je puis vous assurer que le ministère des Postes fait tout ce qu'il peut pour annoncer assez tôt les changements de tarifs même s'il n'est pas toujours possible que les règlements paraissent dans la Gazette avant la date d'entrée en vigueur.

On m'a laissé entendre que la Commission anti-inflation répondait à votre troisième lettre du 19 mai concernant la répercussion des lignes directrices sur l'augmentation des tarifs postaux.

Nous avons l'habitude de laisser une courte période de battement lorsqu'il y a des changements de tarifs avant de commencer à évaluer et à percevoir les affranchissements insuffisants de telle sorte que nous pouvons facilement vous assurer qu'aucun affranchissement insuffisant n'a été perçu pendant la période qui se situe entre la date d'entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 1976) et la date à laquelle les modifications aux règlements ont été publiées (le 14 janvier 1976). Vous remarquerez toutefois qu'il s'agit de règlements ministériels qui entrent en vigueur nonobstant un délai probable entre la date du changement et la publication du règlement dans la Gazette du Canada.

DORS/75-573

Dans votre lettre du 20 mai concernant le DORS/75-573, Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification, vous demandez pourquoi l'alinéa 4(d) de la colonne II de l'Annexe A a été supprimé puisque aucun changement ne semblait avoir été apporté. Je me demande si vous n'avez pas

[Texte]

with the wording contained in SOR/75-453, which carried the effective date of July 1, 1976. When it was decided to allow optional sealing of third class mail in time for Christmas 1975, it became necessary to advance the effective date of the amendment to paragraph 4(d),

SOR/75-471

I have consulted our legal advisers on the point raised in your letter of May 20 on the Mail Receptacles Regulations. It is their opinion that the present regulation, which stipulates the prerequisites for mail to be delivered to the compartment units, together with the Postmaster General's obligation under the Post Office Act to deliver mail, adequately reflects our policy of resuming delivery to the units once the safety of the mail is assured.

SOR/72-263

In reply to your letter of May 25, concerning the Sale of Postage Stamp Regulations, the legal officers of the Privy Council Office have suggested that the regulations be amended to reflect the delegation of authority contained in subsection 5(3) of the Act. They have also expressed the opinion that the cancellation of the license would be held to be an administrative and not a judicial function. It is not considered necessary to set out a procedure for cancelling a license in the Regulations.

It is planned to amend the Regulations to cover the delegation of authority, among other things, as soon as time permits. However, as you no doubt are aware, domestic rate increases have recently been announced. Preparation of the necessary enabling regulations have placed a heavy work load on those responsible for drafting, and consequently, amendments to the Sale of Postage Stamp Regulations have been temporarily deferred.

If you have any further comments or questions on any of the above subjects, please do not hesitate to get in touch with me.

Yours sincerely,

J. E. Uberig

Assistant Deputy Postmaster General—Corporate Affairs
“Operation 50,000”

Each entry will give you a chance to win the “Grand National” prize, consisting of a trip for two (2) to any place in Canada served by Canada Post Office and by commercial carrier, plus \$1,500.

In addition, in each of the 14 Postal Districts, there will be three (3) sets of precious metal Olympic Stamp Sculptures, awarded at each draw.

1st prize—combination gold, silver and bronze set; 2nd prize—silver set; 3rd prize—bronze set.

The Post Office employee whose name appears on a winning card as a sponsor, will also win the equivalent prize.

[Interprétation]

confondu le texte antérieur, publié tout d'abord dans le DORS/71-340 avec le texte contenu dans le DORS/75-453 qui mentionnait comme date d'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1976. Lorsqu'on décida de laisser à la discrétion du public le cachetage du courrier de troisième classe à temps pour Noël 1975, il devint nécessaire d'avancer la date d'entrée en vigueur de la modification apportée à l'alinéa 4(d).

DORS/75-471

J'ai consulté nos conseillers juridiques sur la question que vous soulevez dans votre lettre du 20 mai concernant le Règlement sur les boîtes aux lettres. Ils sont d'avis que le Règlement actuel stipulant les conditions à remplir pour que le courrier soit livré dans des casiers à compartiments ainsi que l'obligation du ministère des Postes en vertu de la Loi sur les Postes de livrer le courrier, traduisent adéquatement notre politique visant à assurer la livraison dans ces casiers pourvu que la sécurité du courrier soit assurée.

DORS/72-263

En réponse à votre lettre du 25 mai concernant la vente de timbres poste, les avocats du Conseil privé ont laissé entendre que le Règlement devrait être modifié de façon à mentionner la délégation de pouvoirs contenue au paragraphe 5(3) de la Loi. Ils sont également d'avis que l'annulation du permis devrait être une fonction administrative et non pas judiciaire. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'établir un procédé d'annulation d'un permis dans le Règlement.

On songe donc à modifier entre autres le Règlement de façon à traiter de la délégation de pouvoirs, dès que possible. Toutefois, comme vous le savez sans doute, des augmentations concernant le courrier du régime intérieur ont été annoncées récemment. La préparation des Règlements habilitants ont surchargé les personnes responsables de la rédaction et, par conséquent, les amendements aux Règlements concernant la vente de timbres poste sont temporairement reporté.

Si vous avez d'autres commentaires ou questions sur l'un des sujets susmentionnés, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint des Postes—affaires collectives

J. E. Uberig

«Opération 50,000»

Chaque bon de participation vous donne une chance de gagner le prix «Grand National», soit un voyage pour deux (2) à n'importe quel endroit au Canada desservi par les Postes canadiennes et par une compagnie de transport, plus \$1,500.

En plus, dans chacun des 14 districts postaux, on décernera trois (3) ensembles de timbres-Jeux olympiques en métal précieux à chaque tirage.

1^{er} prix—ensemble mixte (or, argent, bronze); 2^e prix—ensemble en argent; 3^e prix—ensemble en bronze.

L'employé(e) des Postes, dont le nom apparaît sur un bon gagnant comme commanditaire, gagnera aussi le même prix.

[Text]

Detailed rules are available from sponsor.

Sponsor's name

Address

City

Postal CODE

October 15, 1975

J.E. Uberig, Esq.,
Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs,
Post Office Department,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario K1A 0B1

Re: SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations

Dear Mr. Uberig:

The above Regulations were before the Committee on 1st May last (26:12—26:19) and several distinct matters arising from them were considered.

It was noted that the Post Office Act, section 2, defines a postmaster as "a postal employee in charge of a postal area or postal agency whether in a temporary or permanent capacity". Section 2 of the Regulations, however, appears to particularise on this definition referring to "the manager of a postal station but ... not ... a sub-postmaster". The Committee had no means of telling whether these two definitions are connected, that is to say, whether the definition in the Regulations will always fit within the words of the definition in section 2 of the Act, which definition must prevail. Upon receipt of your reply in this regard, the Committee may consider the propriety of erecting a definition in Regulations which is not the same as that used in the enabling Statute. Accordingly, you may care to say now why the definition in the Post Office Act was not used in these present Sale of Postage Stamps Regulations.

Sections 3, 6 and 7 of the Regulations empower any postmaster to require information additional to that specified in the Schedules to the Regulations, and to grant or to withhold a licence. The Committee is interested to know whence comes the Postmaster General's power to delegate to Postmasters the right to require information not required by the Regulations and the discretion to grant or to refuse to grant licences.

Section 14 of the Regulations purports to give any Postmaster an unfettered power to cancel any licence at any time issued under the Regulations. Again, the Committee wishes to be informed of the authority by which this power has been given by the Postmaster General to Postmasters. Independently of the question of validity of the conferring of such power on Postmasters, the Committee was exercised by the fact that no criteria or grounds were spelled out as justifying cancellation

[Interpretation]

Les règlements détaillés vous sont fournis par le commanditaire.

Nom du commanditaire

Adresse

Ville

CODE postal

Le 15 octobre 1975

Monsieur J. E. Uberig,
Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives
Ministère des Postes
Immeuble Sir Alexander Campbell)
Confederation Heights
Ottawa (Ont.) K1A 0B1

Objet: DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été présenté au Comité le 1^{er} mai dernier (26:12-26:19) et a suscité l'étude de plusieurs questions différentes.

Le Comité a remarqué que la Loi sur les postes, à l'article 2, définit le maître de poste comme «un employé de la poste ayant la charge d'une circonscription postale ou d'une agence postale, à titre permanent ou temporaire». L'article 2 du règlement, toutefois, semble restreindre cette définition, car «maître de poste» comprend le chef d'une circonscription postale, mais ne comprend pas le maître de poste d'un bureau auxiliaire». Le Comité n'avait aucun moyen de dire si ces deux définitions étaient reliées, c'est-à-dire que si la définition du règlement ne correspond pas toujours à celle de l'article 2 de la Loi, quelle définition prévaudra? D'ici la réception de votre réponse à ce sujet, le Comité peut considérer l'à-propos de donner une définition dans un règlement, différente de celle qui est utilisée dans le texte habilitant. Par conséquent, nous vous saurions gré de nous dire maintenant pourquoi la définition de la Loi sur les postes n'a pas été utilisée dans l'actuel règlement concernant la vente de timbres-poste.

Les articles 3, 6 et 7 du règlement autorisent tout maître de poste d'exiger toute information supplémentaire à celle précisée dans les annexes du règlement et à accorder ou à retirer un permis. Le Comité désire savoir de quel droit le ministre des Postes peut-il déléguer aux maîtres de poste le pouvoir d'exiger des renseignements non requis par le règlement et le pouvoir d'accorder ou de refuser des permis.

L'article 14 du règlement vise à donner à tout maître de poste le pouvoir entier d'annuler en tout temps tout permis délivré en vertu du présent règlement. Ici encore, le Comité désire savoir de quel droit ce pouvoir a été donné par le ministre des Postes aux maîtres de poste. Indépendamment de la question du droit de conférer un tel pouvoir aux maîtres de poste, le Comité a été surpris du fait qu'aucun critère ou motif n'avait été défini pour justifier l'annulation et de l'absence

[Texte]

and by the apparent lack of any provision for a hearing or for the submission of a case against cancellation by the licensee, or even for the assigning of cause for cancellation. Given the present state of the authorities it is not possible unequivocally to assert that the licences here at issue could not lawfully be cancelled without giving reasons and providing for a hearing. Consequently, the Committee was all the more concerned by the apparent lack of procedural safeguards, based on the rules of natural justice. Even if the courts would give a remedy in respect of a cancellation of a licence simply announced under section 14 of the Regulations, the Committee is not disposed to favour forcing licencees to litigation when procedural safeguards could well be provided in the Regulations themselves. It may be, of course, that such safeguards exist in practice, and, in that event, the Committee wishes to be apprised of their nature. Also, the Committee wishes to know the incidence of cancellation of licences and the reasons for which any cancellations have taken place.

I was instructed to place before you an extract from a memorandum on the relevant authorities prepared by one of the law students retained by the Committee during the summer of 1974.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

"... the necessity to abide by the rules of natural justice and in particular the right to provide an opportunity to be heard to the licensee prior to any cancellation being made by the postmaster. Section 14 indicates that no such requirement exists, or will be followed. However, recent judicial authorities indicate, on the contrary, that an opportunity to be heard may be a necessary prerequisite to the validity of any cancellation/revocation/non-renewal of a licence, and especially where misconduct is alleged. This is in consonance with the growth of a more flexible attitude of the Courts toward administrative procedure generally in favour of widening the instances in which natural justice may be demanded. *Certiorari* lies to quash the decision in which the rules of natural justice are not adhered to.

When adherence is not (judicially) insisted upon, the reasoning utilised is that a privilege, and not a right, is involved. Such was the case of *Nakkuda Ali v. Jayartne* 1951 AC 66. Almost without exception this decision is not consistent with Canadian authority. The only case on point not consonant with this opinion is *Ontario Securities Commission v. Dobson* 1957 8 DLR 2d 604 (OHC) in which the right/privilege dichotomy was utilised. In this view, the decision is aberrational when considered with the many contrary decisions available.

In *Re Fairbairn* 1957 11 DLR 2d 709 (Sask.) the revocation or suspension of a motor vehicle licence under the Highway Traffic Act was held to be a judicial function, with the result that *certiorari* lay to quash because no opportunity to be heard was given. *Klymchuck v. Cowan* 1964 45 DLR 2d 587 (Man.) was to the same effect, although it dealt with an automobile

[Interprétation]

manifeste de toute disposition permettant d'en appeler ou de présenter un grief contre l'annulation du titulaire du permis, ou même d'intenter un procès. Étant donné la rédaction actuelle des textes, il n'est pas possible d'affirmer clairement que les permis délivrés actuellement ne peuvent pas légalement être annulés sans raisons et sans appel. Par conséquent, le Comité s'est d'autant plus inquiété du manque évident de garanties procédurales, fondées sur les règles de justice naturelle. Même si les tribunaux trouvaient une réparation en ce qui a trait à une annulation de permis simplement annoncée aux termes de l'article 14 du Règlement, le Comité s'oppose à ce qu'on oblige les titulaires de permis à intenter un procès, lors des garanties procédurales, pourraient fort bien être fournies dans le règlement lui-même. Il se peut, bien sûr, que de telles garanties existent en pratique, et alors, le Comité désire en connaître la nature. De plus, le Comité désire connaître le nombre d'annulations de permis et les raisons pour lesquelles chaque annulation a eu lieu.

On m'a demandé de vous présenter un extrait du mémoire sur les textes pertinents, préparé par un des étudiants en Droit dont les services ont été retenus par le Comité pendant l'été 1974.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington,
Avocat.

"... la nécessité de respecter les règles de justice naturelle et surtout le droit de donner au détenteur de permis la possibilité d'être entendu avant que le maître de poste n'annule le permis. L'article 14 montre qu'aucune exigence de cette sorte n'existe ni ne sera suivie. Cependant, les autorités judiciaires ont récemment indiqué au contraire, que la possibilité d'être entendu peut être une condition préalable à la validité de toute annulation et de tout retrait ou non renouvellement d'un permis surtout lorsqu'on allègue qu'il y a eu mauvaise conduite. Cela concorde avec l'attitude plus souple qu'adoptent les tribunaux à l'égard des procédures administratives, ce qui permet généralement de multiplier les cas où la justice naturelle doit être respectée. Le *certiorari* est là pour casser un jugement n'ayant pas respecté les règles de justice naturelle.

Lorsqu'on n'insiste pas (judiciairement) sur ce respect, on allègue qu'il s'agit d'un privilège et non d'un droit. Tel a été le cas dans l'affaire *Nakkuda Ali c. Jayartne*, 1951, AC 66. Cette décision est presque unique puisqu'elle est incompatible avec les décisions canadiennes. La seule affaire qui ne concorde pas avec cette opinion est celle de l'*Ontario Securities Commission c. Dobson* en 1957, 8 DLR 2d 604 (OHC), pour laquelle on a recours à la dichotomie du droit et du privilège. À cet égard, la décision est aberrante lorsqu'on la compare aux nombreuses autres décisions contraires.

Dans l'affaire *Fairbairn*, 1957 11 DLR 2d 709 (Sask.), le retrait ou la suspension du permis d'un véhicule moteur en vertu du *Highway Traffic Act* ont été considérés comme un acte judiciaire si bien qu'une ordonnance d'infirmité a été rendue parce que la possibilité d'être entendu n'avait pas été accordée. L'affaire *Klymchuck c. Cowan*, 1964 45 DLR 2d

[Text]

dealer's licence. In *Re Watt & Registrar of Motor Vehicles* 1957 13 DLR 2d 124 (Man.) it was held that only clear language can remove this common law right to notice, and that considerations of public expediency are and must be subordinate to the rights of the individual.

More recent affirmation of this right can be seen. In *Delmonico v. Director of Wildlife* 1969 67 WWR 340 (B.C.) a refusal to renew a hunting licence was wrong in law due to the lack of provision for a fair and ample opportunity to be heard. The nature of the process must also be described in the notice which is to be given to the licensee: *R. v. Ontario Racing Commission*.

A significant Federal Court (Appeal Decision) decision is *Blais v. Andras* 1973 FC 182 affirming *Blais v. Basford* 1972 FC 151. The Minister restricted a trustee's licence to administer estates, and no opportunity to meet the case against him was afforded the trustee. A report from the Superintendent of Bankruptcy was relied on. Since these reports were not made available to the trustee and hence he was unable and not afforded a hearing in which to challenge them, the decision was quashed, upon application under section 28, Federal Court Act. The (Trial) Court indicated that, although this was an administrative act in essence, there was a duty to act judicially.

The McRuer Report (vol. 1, No. 3, p. 1120-27) contains an opinion on licensing. Therein is the view that no hearing need be afforded if a licence is to be granted, but where grounds exist to refuse a licence some hearing should be afforded the applicant to answer the case against him. A hearing was recommended similarly in regard to revocation, with the added comment that a licensee should be given a chance to mend his ways first, and that the onus of proof should rest on the licensor.

In summary, the present legal position seems to be a willingness to (judicially) consider the revocation/non-renewal/cancellation of a licence as a function requiring provision of an ample opportunity to be heard before a decision is made.

Needless to say, the importance of the licence in general, and relative to the licensee's livelihood, will bear on the decision as to what kind of notice and whether a hearing (and its degree and scope) is required. While a licence to sell postage stamps seems to be far less important than many other licences, it can be fairly said that, to those who hold them, they have some worth both in terms of immediate income and "spin-off" effects. Section 5(1)(h) of the Post Office Act allows the Postmaster General to authorize such a licensee to retain an amount not exceeding 2% of sales of postage stamps. With this in mind, the argument is not purely pedantic.

Finally, should the above view on the requirement to provide a hearing be rejected, basic fairness indicates that the provi-

[Interpretation]

587 (Man.), a eu le même résultat bien qu'il se soit agi là du permis d'un concessionnaire de vente d'automobiles. En ce qui concerne l'affaire *Watt et Registrar of Motor Vehicles*, 1957, 13 DLR 2d (Man.), on a soutenu qu'on ne pouvait supprimer le droit d'avis reconnu en droit coutumier, dans un texte exprès, et que les considérations de convenance publique sont et doivent être subordonnées aux droits de l'individu.

On peut trouver une affirmation plus récente de ce droit. Dans l'affaire *Delmonico c. Director of Wildlife*, 1969, 67 WWR 340 (C.-B.), le refus de renouveler un permis de chasse n'était pas légal étant donné qu'aucune disposition ne permettait à l'intéressé de se faire suffisamment entendre. La nature du processus doit également être décrite dans l'avis destiné au détenteur du permis: *R. c. Ontario Racing Commission*.

Une décision importante de la Cour fédérale (Décision d'appel) concerne l'affaire *Blais c. Andras*, 1973 FC 182, qui confirme celle de *Blais c. Basford*, 1972 FC 151. Le ministre avait limité le permis d'un fiduciaire de gérer les successions et la possibilité de se justifier de cette accusation n'avait pas été accordée à ce dernier. On s'était fié à un rapport du Surintendant des faillites. Comme le fiduciaire n'avait pu obtenir ces rapports et qu'on ne lui a pas permis d'être entendu afin de les réfuter, le jugement a été cassé conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Le tribunal de première instance a affirmé que bien qu'il fût essentiellement question d'une action administrative, il fallait agir judiciairement.

Le rapport McRuer (vol. 1 n° 3, page 1120-1127) renferme certaines idées sur la délivrance des permis. On y dit qu'aucune audience n'est nécessaire pour octroyer un permis, mais que lorsque certaines raisons conduisent au refus d'en délivrer un, il faut accorder au requérant une audience afin qu'il se justifie des accusations portées contre lui. Une audience a également été recommandée en ce qui concerne le retrait, avec la remarque supplémentaire qu'un détenteur de permis doit avoir d'abord la possibilité de la preuve doit incomber à l'autorité délivrant le permis.

Bref, il semble qu'actuellement, en vertu de la Loi, on veuille considérer (sur le plan juridique) la révocation/le refus de renouveler/l'annulation d'un permis comme une fonction exigeant une disposition accordant toutes les chances qu'il y ait une audience avant qu'une décision soit prise.

Inutile de dire qu'il y aura un rapport entre l'importance du permis en général, notamment en ce qui concerne le gagnepain du détenteur du permis, et la décision à savoir quel genre d'avis sera exigé et également si l'on exigera qu'une audience soit tenue (ainsi que son importance et sa portée) ou non. Bien qu'un permis de vendre des timbres de poste semble être beaucoup moins important que bon nombre d'autres permis, il est juste de dire que pour le détenteur il est important en termes de revenu immédiat et d'effets secondaires. L'alinéa h) du paragraphe (1) de l'article 5 de la Loi sur les postes permet au ministre des Postes d'autoriser le détenteur d'un tel permis de toucher un bénéfice ne dépassant pas 2 p. 100 de la vente des timbres poste. Ainsi, l'argument n'est pas simplement pédant.

Enfin, si l'on devait rejeter l'opinion susmentionnée concernant l'exigence de prévoir une audience, la simple justice

[Texte]

sion of some sort of criteria, and/or some sort of hearing procedure, should be contemplated."

November 24, 1976

Mr. G. C. Eglington

Counsel

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of October 15, concerning the Sale of Postage Stamps Regulations.

With respect to the definition of Postmaster, in the regulations, we do not feel there is any conflict with the definition of Postmaster in the Post Office Act. The regulations are more restrictive than the Act because it was not intended that authority to appoint agents should be vested in Sub Postmasters. We believe that a term may be defined in a regulation more restrictively than in the Act, for the purposes of a particular activity, power or requirement, but not, of course, more broadly than in the Act.

Regarding the delegation of powers and the question of appeal of withdrawal of a license, we have noted your observations. Since these regulations were, at the time of drafting, reviewed and approved by the Privy Council Office, we are seeking a discussion with these officials of the points you have raised. Following that, the question of amending the regulations will be considered.

Yours sincerely,

J. E. Uberig

*Assistant Deputy Postmaster General
Corporate Affairs*

There is a whole variety of matters which are listed at this stage in the appendix. There is a letter, I think the letter should, perhaps, come first. Am I correct on this, Mr. Eglington? We will do this a little bit slowly, if you do not mind, because, as I say, I did have some trouble trying to make it intelligible.

• 1015

Mr. Eglington: It was very hard to put this together because Mr. Uberig replied in one long letter to a multitude of points.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think Mr. Eglington's letters of March 26 and May 3, October 15, 1975—cannot we just publish documents consecutively, as to date and let Mr. MacKenzie and Mr. Lahaie do it in that

[Interprétation]

demande que l'on envisage l'adoption d'un critère quelconque et/ou d'une procédure d'audience.

Le 24 novembre 1975

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller

Comité mixte permanent des règlements et autres textes
réglementaires

Le Sénat

Ottawa (Ontario)

K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 15 octobre, au sujet du Règlement concernant la vente de timbres-poste.

En ce qui a trait à la définition de maître de poste donnée dans les règlements, nous ne pensons pas qu'elle soit en contradiction avec la définition de maître de poste donnée dans la Loi sur les postes. Le règlement est plus restrictif que la Loi parce qu'on n'avait pas l'intention de donner au maître de poste adjoint le pouvoir de nommer des agents. Nous croyons qu'un terme peut être défini dans un règlement de façon plus restrictive que dans la Loi aux fins d'une activité, d'un pouvoir ou d'une exigence en particulier, mais évidemment par de façon plus extensive que dans la Loi.

En ce qui concerne la délégation de pouvoirs et la question d'en appeler du retrait d'un permis, nous avons pris note de vos remarques. Comme ce règlement a, au moment où il a été rédigé, été révisé et approuvé par le bureau du Conseil privé, nous désirons nous entretenir avec ces fonctionnaires des questions que vous avez soulevées. Ensuite, on envisagera la modification du règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*Le Sous-ministre adjoint des Postes
Affaires collectives*

J. E. Uberig

Ceci concerne toute une série de questions, précisées en annexe. Il y a également une lettre qui, selon moi, devrait peut-être venir en premier. Ai-je raison, monsieur Eglington? De toute façon, nous allons étudier ceci lentement, afin d'essayer de nous y retrouver.

M. Eglington: Il a été très difficile de mettre de l'Ordre dans tout cela car M. Uberig a répondu à une foule de problèmes dans une seule lettre.

Le coprésident (M. McCleave): Ne pourrions-nous pas publier tout ceci selon un ordre chronologique, en commençant par les lettres de M. Eglington du 26 mars, du 3 mai, puis du 15 octobre 1975? D'accord? Nous demanderons à M. MacKenzie et à M. Lahaie de s'en occuper.

[Text]

way? All right. You will have to reshuffle the deck, gentlemen, and do it that way. And these, now having been printed . . .

Mr. Eglington: The first item, Mr. Chairman, the Olympic Stamp Draw Lotteries is in a sense a dead issue because the Olympic Games have come and gone and the stamp draw has been held and the prizes disbursed. So the points that were originally taken about the meaning of it and whether postal employees were allowed to take part or not are really, I suppose, not worth following up. The point which, in a sense, still remains, is the use of Section 52 in the Financial Administration Act to give away the Crown's property by way of prizes, and I have got an opinion from Mr. Maxwell Henderson that he thought the Crown had authority to do that under Section 52, but one of the prizes, that is the airline tickets, were not originally property of the Crown and would have to have been purchased, particularly as the prize was an airline ticket to any place in Canada, so it might not have been served by Air Canada for all we know. It might be a worth while inquiry to insist that we be informed the appropriation out of which the airline tickets were purchased.

Mr. Baldwin: (inaudible) could start, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I was wondering why you had consulted Mr. Henderson rather than perhaps the present Auditor General. Was there any reason for this approach?

Mr. Eglington: No. I might say that in that respect I acted on advice from a member of the Committee who thought that Mr. Henderson's experience over so many years might enable him to give an answer.

Mr. Béchard: Yes, if he said it was valid, it is valid.

Mr. Baldwin: Yes. I would think also that it might be difficult to approach the present Auditor General who might have jurisdiction at a later date to examine these regulations and the money spent on them in his audit, and might not want to express an opinion in advance on a matter he has to rule on later.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, are there any other points that one wishes to raise with regard to the Olympics and other postal regulations?

Then we turn to Second Class Mail Regulations, amendment, SOR/76-241. I am sorry, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, if we could deal with the second item in the commentary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Eglington: That is 76-27, 28, 29, 30, 31, 32 and 76-145 and 146.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. This is found at the top of page 3 on Counsel's commentary.

[Interpretation]

M. Eglington: Le premier sujet, monsieur le président, c'est-à-dire le règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques, ne présente pratiquement plus aucun intérêt puisque les Jeux olympiques sont terminés, que les loteries ont été organisées et les prix distribués. Les questions qui nous préoccupaient alors, qui étaient, entre autres, de savoir si les employés des Postes avaient le droit d'y participer, ne présentent donc plus d'intérêt. Il reste, toutefois, un problème intéressant, qui est de savoir si l'on peut utiliser l'article 52 de la Loi sur l'administration financière pour distribuer les biens de la Couronne, sous forme de prix. J'ai réussi à obtenir l'avis de M. Maxwell Henderson, qui considère que la Couronne a le droit de prendre ce genre de mesure, en vertu de l'article 52, sauf dans le cas d'une catégorie de prix, c'est-à-dire les billets d'avion, lesquels n'appartenaient pas à l'origine à la Couronne et auraient donc dû être achetés. Ceci s'applique particulièrement à celui de ces prix qui permettait d'obtenir un billet d'avion pour effectuer un voyage à n'importe quel endroit du pays, voyage qui n'aurait donc pas nécessairement été effectué par Air Canada. Il serait donc peut-être bon d'insister pour que l'on nous dise à quel crédit a été imputé l'achat de ces billets.

M. Baldwin: . . . (inaudible) pourrait commencer, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Pourriez-vous me dire pourquoi vous avez consulté M. Henderson plutôt que l'auditeur général actuel? Y a-t-il une raison à cela?

M. Eglington: Pas vraiment. Je dirais simplement que j'ai agi conformément à l'avis d'un membre du Comité, qui pensait que M. Henderson serait sans doute plus à même de nous donner une réponse, du fait de sa longue expérience.

M. Béchard: En effet, s'il nous disait que cela était correct, c'est que c'était correct.

M. Baldwin: Certainement. Il aurait peut-être, en outre, été délicat de poser la question à l'auditeur général actuel qui sera peut-être chargé, ultérieurement, d'examiner ces règlements, dans le cadre de ses activités de vérification comptable, auquel cas il ne voudrait certainement pas exprimer un avis à l'avance.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres questions au sujet de ces règlements et des autres règlements sur les Postes?

Puisqu'il n'y en a pas, nous passerons maintenant au DORS/76-241, amendement au règlement sur le courrier de seconde classe. Oui, monsieur Eglington?

M. Eglington: Peut-être pourrions-nous traiter du second élément du commentaire, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Eglington: Il s'agit des DORS/76-27, 28, 29, 30, 31, 32, 145 et 146.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, vous trouverez ceci en haut de la page 3 des remarques de notre avocat.

[Texte]

Mr. Eglington: Now, this to an extent is inter-related with the matters which Senator Forsey wished to bring back to the Committee, but we can dispose of this because it is by way of explanation.

The Committee received the answer from the Anti-Inflation Board that the increases were justifiable because the Post Office was in debt and, therefore, it was free to increase its rates in any way it saw fit in order to get to a break-even point. Subsequent to that, certain users of postal services, namely, magazine publishers and distributors who send their magazines abroad, sought to have the Anti-Inflation Board review the increases. They were subject to the guidelines at that time. The answer we got from one side of the Board was that the Board had examined them and had approved them. When the publishers applied to have the Board look into the increases, the publishers were told that the Anti-Inflation Board had no jurisdiction—a view in which the Anti-Inflation Board has persisted to this date—and is the matter that Senator Forsey wants to bring up maybe next week.

• 1020

The publishers, as well as trying to force the Board to have a hearing on the matter, also wanted to dispute the views of the Post Office and of the Anti-Inflation Board that it was impossible to apportion the costs within the Post Office and also to apportion the revenue. The publishers presumably were of the view that they had information which showed that the Post Office in fact did apportion its costs and revenues.

Now, in the commentary I have said that it is understood that legal proceedings in the nature of an application for a mandamus had been launched against the Anti-Inflation Board. Well, that was true at the time the comment was written, but I understand that any thought of taking that action has now been discontinued. The publishers in question were faced with increases that ranged up to 400 per cent and they therefore were very angry about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But they have not come to us and asked us to do anything.

Mr. Eglington: Well, they did contact me at one stage and they used the Committee's proceedings, in which the replies from the Anti-Inflation Board were published, as part of their ammunition in dealing with the Anti-Inflation Board.

Mr. Baldwin: Have they indicated why they resisted from taking proceedings?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is the main complaint that these new rates suddenly hit them like a bolt from the blue, or that they were told about them after extra bills were levied on them? Is this what happened?

Mr. Eglington: No. I think that their complaint is simply that the increase in their case was around 400 per cent, which I thought was a pretty heavy impost. The answer they received

[Interprétation]

M. Eglington: Il s'agit ici également de questions que le sénateur Forsey voulait soumettre à nouveau au Comité mais que nous pouvons régler maintenant, par une explication.

La réponse de la Commission anti-inflation a été que les augmentations étaient justifiées, les Postes ayant à combler une dette. De ce fait, elles pouvaient augmenter leurs tarifs comme elles l'entendaient, dans le but de ne plus accuser de pertes. Suite à cette décision, certains utilisateurs des services postaux, c'est-à-dire essentiellement les éditeurs et distributeurs de magazines, qui envoient leurs publications à l'étranger, ont demandé à la Commission anti-inflation d'étudier ces augmentations, qui tombaient à l'époque dans le champ des pouvoirs de la Commission. D'après une partie des membres de la Commission, celle-ci les avait examinés et approuvés. Lorsque les maisons d'édition ont demandé à la Commission de revoir les augmentations, on leur a répondu que la Commission anti-inflation n'avait pas juridiction—et c'est une position que maintient encore la Commission anti-inflation—et c'est la question que le sénateur Forsey désire soulever, peut-être la semaine prochaine.

Les maisons d'édition, tout en essayant de forcer la Commission à entendre leur cause, ont également voulu remettre en question la position du ministère des Postes et de la Commission anti-inflation, organismes qui prétendent qu'il est impossible de ventiler les coûts et les revenus pour les Postes. On suppose que les maisons d'édition estiment que le ministère des Postes a, en fait, réussi à ventiler les coûts et les revenus.

Dans mes observations, je précise qu'il est entendu qu'une demande de mandement a été lancée contre la Commission anti-inflation. Cela était exact au moment où je rédigeais mon commentaire mais, aujourd'hui, on a renoncé à prendre ces mesures. Les maisons d'édition en question ont dû faire face à des augmentations de l'ordre de 400 p. 100, ce qui a, bien sûr, provoqué leur fureur.

Le coprésident (M. McCleave): Mais elles ne sont pas venues nous demander de faire quelque chose.

M. Eglington: En fait, elles sont venues me voir et, à un moment donné, les réponses de la Commission anti-inflation ont été publiées dans nos procès-verbaux; c'était, pour elles, un argument de plus contre la Commission anti-inflation.

M. Baldwin: Ont-elles dit pourquoi elles avaient renoncé aux poursuites?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Elles se plaignent, n'est-ce pas, de l'apparition soudaine de ces nouveaux tarifs qui leur ont porté un coup imprévisible; elles se plaignent d'avoir été mises devant le fait accompli, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non. Elles se plaignent de ce que, dans leur cas, les augmentations aient été d'environ 400 p. 100, ce qui, à mon sens, est assez considérable. On leur a répondu, pour

[Text]

was, first of all, the Board had no jurisdiction, but if we leave that out of the matter for the moment, they were told that the Post Office could not allocate its costs and revenues and therefore was free to set its rates however it pleased to break even. They were also told that the increase in rates on sending magazines abroad was to implement an international agreement, which immediately raises the question of how an international agreement can override the Anti-Inflation Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, the publishers always have one method of striking back. They can always publish some complaint in their own publication and get it forth to their loyal subscribers, can they not?

Mr. Eglington: I would imagine so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you are going to leave this larger issue of international conventions as they affect the anti-inflation program in Canada to some future time, are you not?

Mr. Eglington: Well, I think it is one of the things that Senator Forsey wants to raise in rather trenchant terms . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this question?

Mr. Eglington: . . . when he is here next.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, we will leave it for his guidance to the Committee, if we may.

Mr. Eglington: On the SOR/75-573 . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is Commentary No. 3 in the middle of page 3.

Mr. Eglington: . . . Third Class Mail Regulations. That is an explanation of what appeared to be rather strange goings-on with last year's Christmas cards.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-471.

Mr. Eglington: On this instance I am still not satisfied that it is proper and fair, having granted a service, a mail receptacle service for parcels to an apartment building or office building, which is a matter of discretion to the Post Office but, having granted it, then to take it away because there is something wrong with the way in which the repository is operated, and then to retain a discretion when the repository is fixed up, a discretion either to regrant the service or to refuse it, and the answer that we received, which included certain statements of law, in my opinion was not very sound.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this, Mr. Eglington, affect the high-rise population or does it affect the rural route type of population, or those around the site boxes?

Mr. Eglington: Well, as I understand it, it is the high-rise population.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, this is a really big civic issue, eh? We received some mail a number of years ago on this particular matter and it seemed to me that the Post Office was able to use a great deal of discretion in the facilities it could provide in buildings. Does anybody have any commentary on this? I think it really should be followed up by counsel.

[Interpretation]

commencer, que la Commission n'avait pas de juridiction mais, abstraction faite de cela, on leur a dit que le ministère des Postes ne pouvait ventiler ses coûts et ses revenus, ce qui lui permettait d'adopter n'importe quel tarif au nom de la rentabilité. On leur a dit également que les augmentations de tarif d'expédition des magazines à l'étranger étaient conformes à un accord international ce qui, bien sûr, posait immédiatement la question de savoir dans quelle mesure un accord international pouvait avoir la préséance sur la Loi anti-inflation.

Le coprésident (M. McCleave): Quoiqu'il en soit, les maisons d'édition ont un recours. Elles peuvent expliquer leur grief à leurs loyaux abonnés, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je le suppose.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous remettez à plus tard le problème plus vaste des conflits qui peuvent exister entre les conventions internationales et le programme anti-inflation au Canada, n'est-ce pas?

M. Eglington: Eh bien, j'ai l'impression que le sénateur Forsey n'a pas l'intention de nous laisser oublier cette question . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est une question?

M. Eglington: . . . la prochaine fois qu'il sera là.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous attendrons donc qu'il en parle au Comité.

M. Eglington: A propos du DORS/75-573 . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est le commentaire n° 3 au milieu de la page 3.

M. Eglington: . . . Règlements sur le courrier de troisième classe. C'est une explication de certaines pratiques qui ont semblé assez étranges, l'année dernière, au moment des cartes de Noël.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-471.

M. Eglington: Dans ce cas, je ne suis toujours pas convaincu que les Postes aient agi avec justice. Elles avaient accepté d'offrir un service de réception des colis dans les immeubles d'appartement et les édifices publics; bien sûr, c'était au Ministère d'en décider mais, une fois le service accordé, je ne suis pas certain qu'il ait eu raison de le supprimer sous prétexte que le service d'entreposage ne fonctionnait pas de façon satisfaisante. D'autre part, on nous a donné une réponse qui contenait certains arguments juridiques mais qui ne m'a pas semblé très justifiée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, s'agit-il ici des résidents d'immeubles d'appartements ou bien des résidents des régions rurales?

M. Eglington: Si je ne me trompe pas, il s'agit des résidents d'immeubles.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sont donc des principes civiques qui sont en cause, n'est-ce pas? Il y a quelques années, nous avons reçu un courrier abondant sur cette question et, à cette époque, le Ministère semblait vouloir décider des services qu'il accordait ou n'accordait pas dans les immeubles. L'un d'entre vous a-t-il des observations à ce sujet? En fait, je pense

[Texte]

You yourself think regulations are not exact enough so that people's rights are not spelled out specifically?

• 1025

Mr. Eglington: The Post Office is maintaining a discretion. First of all, the Post Office may or may not grant the mail receptacle delivery service through a room that the parcels go in, but if it does grant it it can discontinue the service if the room is not kept up to scratch. So it discontinues the service and the owner of the building fixes up what is wrong with it, and then under the regulations the Post Office would be entitled to come along and say, "Well, notwithstanding that you fixed it up, we are still not giving you the parcel and delivery service back." The answer was that there is an obligation on the Postmaster General to deliver parcels, and that is an opinion which I do not think is founded in the law. Quite the contrary, there is no obligation on the Postmaster to deliver parcels.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see our old parliamentary friend, Mr. Justice Mahoney of the Federal Court, is mentioned in dispatches. All right, then. You can draw this. You have given a long commentary and some of us have expressed our concern about it too. Can you draw that to the attention of the Post Office so that we may expect something further from them?

Commentary No. 5 is on SOR/72-263—Sales of Postage Stamps Regulations. This is the last point of commentary on this particular batch.

Mr. Eglington: There are two outstanding matters here. Point number one has been cleared up, that is the definition of postmaster, because the Post Office has shown that the definition in the regulations is narrower and not broader than that in the statute.

The second point was the Committee's concern about the delegation of powers to these postmasters to revoke licences and carry out certain other functions. The reply is that the Post Office is aware that there is a difficulty about this. They discussed it with the Privy Council Office and they intend to invoke Section 5(3) of the act. Section 5(3) of the act allows delegation of the Postmaster General's functions, the Deputy Postmasters General, Regional General Managers and Directors of Postal Districts. It says nothing about postmasters, so that unless it is intended to take these powers of revocation and so on away from postmasters and invest them in the people mentioned in Section 5(3) of the act, the Committee is no further advanced.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: You mean you are suggesting that if this power is going to be validly exercised they might have to include the postmaster and a list of people to whom there could be delegation?

Mr. Eglington: That would require an amendment to the Post Office Act.

[Interprétation]

que notre avocat devrait suivre cette affaire. Vous-même, pensez que les règlements et les droits des résidents ne sont pas suffisamment précis?

M. Eglington: C'est à la discrétion du ministère des Postes. Pour commencer, il peut accepter ou non de livrer le courrier dans une pièce réservée à cet effet, mais ce service peut-être interrompu si la pièce en question n'est pas entretenue de façon satisfaisante. Dans ce cas, si le propriétaire de l'immeuble corrige la situation, en vertu des règlements, les Postes peuvent décider de ne pas rétablir le service de livraison du courrier et des colis. On a répondu que le maître de poste était dans l'obligation de livrer les colis mais, à mon sens, cela n'est pas précisé dans la loi. Au contraire, le maître de poste n'est absolument pas dans l'obligation de livrer les colis.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois que le nom de notre vieil ami parlementaire, le juge Mahoney, de la Cour fédérale, figure dans les documents. Très bien. Vous pouvez poursuivre; vous nous avez communiqué un assez long commentaire et certains d'entre nous ont exprimé leur préoccupation. Pouvez-vous attirer l'attention du ministère des Postes sur cette question et lui demander une réponse?

Le commentaire n° 5 traite du DORS/72-263—Règlements sur la vente de timbres postaux. C'est le dernier commentaire sur cette liasse.

M. Eglington: Deux points particulièrement importants dans ce cas. Le premier est réglé; il s'agit de la définition du maître de poste; le ministère des Postes a démontré que la définition des règlements était plus restreinte et non pas plus vaste que celle des statuts.

En second lieu, le Comité s'était inquiété du fait que ces maîtres de poste avaient reçu une délégation de pouvoirs qui leur permettaient de révoquer les permis et d'assumer certaines autres fonctions. Le ministère des Postes nous a répondu qu'il était conscient de cette difficulté. Ils en ont discuté avec le bureau du Conseil privé et l'on a l'intention d'invoquer l'article 5(3) de la Loi. L'article 5(3) de la Loi permet au ministre des postes de déléguer ses fonctions aux sous-ministres des postes, aux gérants régionaux et aux directeurs des districts postaux. Les maîtres de poste ne sont pas mentionnés et, dans ce cas, si l'on n'a pas l'intention d'enlever ses pouvoirs de révocation aux maîtres de poste pour les accorder aux personnes mentionnées dans l'article 5(3) de la Loi, le Comité n'est pas plus avancé.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Vous voulez dire que pour que ces pouvoirs soient légalement exercés, les maîtres de poste devraient être inclus dans la liste des personnes qui peuvent recevoir une délégation de pouvoirs?

M. Eglington: A condition que la Loi sur les postes soit modifiée.

[Text]

Mr. Baldwin: Yes, I think that would require an amendment.

Mr. Eglington: The other thing they could do is say, "All right, postmasters cannot have these functions but Regional General Managers may have the power," but we will be no further advanced if they purport to use Section 5(3) as the authority for giving postmasters the power to revoke licences, sell stamps and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, to be raised again as a continuing issue with the Post Office.

Mr. Eglington: The third point was the fact that if a licence is cancelled, a licence to sell postage stamps is cancelled, the Committee felt that reasons for the cancellation should be assigned, an opportunity given to make representations about it. The answer is that it is not thought necessary to do so and also that the Office of the Privy Council have advised that this is a purely administrative function, which means, of course, that there is no right of address under Section 28 of the Federal Court Act. We really do not know where we are with Section 28 of the Federal Court Act because members will recall that revoking an aircraft operator's licence is considered to be quasi-judicial, and just what the difference is between a licence to sell postage stamps and a licence to run an airplane is not clear. The Committee has previously taken the point that these rudimentary rules of natural justice should be included, and it is interesting to note that in the Second Class Mail Regulations, which are the next item, SOR/76-241, all the necessary safeguards that the Committee thinks should exist have now been inserted in the regulations. So, if it can be done in respect of refusals to register people for second class mail, the immediate question arises why can it not be done for little people whose licence to sell postage stamps is taken away.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well then I think at this point it is convenient to print counsel's commentary on SOR/76-241 dealing with Second Class Mail Regulations. The two points are herewith printed and members can then deal with both issues at the same time.

October 19, 1976

Explanatory Note

1. The new subsection 7(1) provides for an appeal to the Postmaster General against refusal of registration. The existing Regulations (section 4(4)(b)) already require the Postmaster who refused an application for registration to give reasons to the applicant. Consequently, there is now in place an appellate machinery in accordance with the Committee's views. It is to be hoped that similar machinery will be provided by the Post Office in other situations referred to it by the Committee (e.g. SOR/72-263, Sale of Postage Stamp Regulations), and by other Departments of State.

[Interpretation]

M. Baldwin: Effectivement, un amendement serait indispensable.

M. Eglington: Bien sûr, on pourrait dire: «Très bien, ces fonctions ne peuvent être conférées aux maîtres de poste mais les gérants régionaux peuvent les assumer», mais cela ne nous avancerait à rien si l'on tient à l'article 5(3) pour la source des pouvoirs des maîtres de poste de révoquer les permis, de vendre des timbres, etc.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous poursuivrons la question auprès du ministère des Postes.

M. Eglington: Enfin, le Comité a estimé que si un permis était annulé, un permis de vente de timbres-poste, les raisons de cette annulation devraient énoncées et un recours devrait être prévu. On nous a répondu que cela ne semblait pas nécessaire et le bureau du Conseil privé nous a dit qu'il s'agissait d'une opération purement administrative et que l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale ne prévoit aucun droit de réponse. Dans le cas de l'article 28, nous ne savons pas vraiment où nous en sommes puisque, comme les députés s'en souviendront, la révocation d'un permis de pilote de l'aire est considérée comme une mesure quasi-judiciaire, et la différence entre un permis de vente de timbres-poste et un permis de pilote de l'aire n'est pas très claire. Le Comité a déjà décidé par le passé que ces règlements rudimentaires de justice naturelle restaient valides, et il est intéressant de constater que, dans les règlements sur le courrier de seconde classe qui font l'objet de la question suivante, DORS/76-241, toutes les sauvegardes jugées indispensables par le Comité ont maintenant été inscrites dans les règlements. S'il en est ainsi dans le cas de refus de demandes d'enregistrement des objets de la deuxième classe, on se demande pourquoi le même règlement ne peut s'appliquer à des personnes qui ont perdu leur permis de vendre des timbres-poste.

Le coprésident (M. McCleave): Je propose de faire imprimer en annexe les observations du conseiller sur le DORS/76-241 qui porte sur les règlements sur les objets de la deuxième classe. Vous les trouverez ci-joints et les députés pourront traiter des deux questions en même temps.

Le 19 octobre 1976

Note explicative

1. Le nouveau paragraphe 7(1) prévoit la possibilité d'en appeler au Ministre des Postes dans les cas où une demande d'enregistrement a été refusée. Le libellé actuel du règlement (alinéa 4(4)b) exige déjà que le maître de poste qui rejette une demande d'enregistrement, fournisse les raisons de sa décision à la personne qui a fait la demande. En conséquence, il existe donc déjà une procédure d'appel, conformément aux vœux du Comité. Il est à espérer que des procédures semblables seront établies par le ministère des Postes au regard d'autres cas dont le Comité l'a saisi (par exemple, le DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste), ainsi que par d'autres ministères.

[Texte]

2. The Post Office has been asked to show that the definition of "postmaster" given by section 1 of this amendment fits within the definition of "postmaster" contained in section 2 of the Post Office Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps. Well, there is no issue arising out of just what has been printed. It sets forth the course that counsel approves and suggests be applied in connection with the other class of mail. I am correct in that, Mr. Eglington.

Mr. Baldwin: Well, it is an issue which could arise later in many other areas in the necessity of finding somewhere some rules as to the question of the rights being only taken away under principles of natural justice and where you would put that, in general application, may have to be bound into some other legislation but I quite agree that while it may be a small issue here, the principle involved is substantial.

Mr. Eglington: It may also be a large issue for the person who has a little store and who has a licence to sell stamps.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then. I take it the will of the Committee would be, as Mr. Eglington says, we think that the Post Office did a splendid thing in providing its appeal procedure under Second Class Mail Regulations but it should extend this principle with natural justice to the sale of postage stamps.

Thank you. And that, I think, brings us to the end. We have a variety, however; I will go through them and read them onto the record.

An hon Member: Excuse me, could I have just one quick question?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

An hon. Member: That about side markings?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, yes. Side marks in some as well. They are very, very helpful.

An hon. Member: Now, start with the commentary and then put everything else in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You and I will work it out in just a minute's time.

SOR/76-560 under the Post Office Act; SOR/76-554, Third Class Mail Regulations and it includes on one of the pages the rights that we enjoy as members of Parliament. After we get through our four free mailings you will find out what happens to you thereafter. And SOR/76-556, Special Services and Fees Regulations; SOR/76-561, the Armed Forces Postal Regulations; SOR/76-475 and 555, Fourth Class Mail Regulations; SOR/76-559, Mail Receptacles Regulations; SOR/76-557, the Methods of Payment of Postage Regulations; SOR/76-558, Undeliverable and Redirected Mail Regulations.

That concludes our business this morning. May I suggest, for the meeting next week, that the steering committee meet a few minutes after eight. That would give the two Senators thereon an opportunity to make their attendance before

[Interprétation]

2. On a demandé au ministère des Postes de démontrer que la définition de «maître de poste», qui se trouve dans l'article 1 de ce règlement modificatif, cadre bien avec celle de l'article 2 de la Loi sur les postes.

Le coprésident (M. McCleave): Le document ne soulève peut-être aucun problème. Il signale simplement ce que le conseiller approuve, les mesures adoptées, et propose qu'elles soient appliquées à une autre classe de courrier. Ai-je bien compris, monsieur Eglington?

M. Baldwin: Une situation semblable peut survenir plus tard dans d'autres domaines où il sera nécessaire d'établir des règlements selon lesquels les droits acquis sont retirés uniquement en vertu de principes de justice naturelle. En règle générale, il peut être nécessaire d'inclure ces règlements dans d'autres lois. Toutefois, même s'il s'agit ici d'une question sans importance, le principe en cause est essentiel.

M. Eglington: En effet, cette question peut être très importante pour le propriétaire d'un petit magasin qui possède une autorisation de vendre des timbres-poste.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je conclus que le Comité partage l'avis de M. Eglington. Il est excellent que les Postes aient établi une procédure d'appel en vertu du règlement sur les objets de la deuxième classe, mais, il est à espérer que ce principe de justice naturelle soit étendu à la vente des timbres-poste.

Merci. Cette question nous amène à la fin de notre liste. Cependant, il reste d'autres points à étudier; j'en ferai une lecture rapide pour qu'ils soient inscrits au procès-verbal.

Une voix: Puis-je poser une brève question?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Une voix: Que pensez-vous des inscriptions en marge?

Le coprésident (M. McCleave): En effet, les commentaires en marge sont très très utiles.

Une voix: Commençons donc par imprimer le commentaire que nous ferons suivre de tout le reste.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en reparlerons dans un instant.

Passons au DORS/76-560 au sujet de la Loi sur les Postes; le DORS/76-554, à propos du Règlement concernant les objets de la troisième classe qui traite aussi des privilèges des députés dans ce domaine. Vous verrez ce qui nous est réservé quand nous avons utilisé nos quatre envois de courrier gratuits. Le DORS/76-556, Règlements sur les droits postaux des services spéciaux; le DORS/76-561, Règlement des postes pour les Forces armées; le DORS/76-475 et 555, Règlement sur les objets de la quatrième classe; le DORS/76-559, Règlement sur les boîtes aux lettres; le DORS/76-557, Règlement sur les modalités d'affranchissement; le DORS/76-558, Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés.

Voilà pour ce matin. Je propose que le comité directeur se réunisse quelques minutes après 20 heures pour discuter de la séance de la semaine prochaine. Les deux sénateurs pourront ainsi faire acte de présence au Sénat. Nous avons quelques

[Text]

coming over here and we can perhaps deal with some of the things and I will be then hopefully in the position to report on the problems of our contractual arrangements. Thank you very much. The meeting is now adjourned.

[Interpretation]

questions à discuter et j'espère pouvoir faire rapport à ce moment-là sur les problèmes de l'entente contractuelle. Merci beaucoup. La séance est levée.

Issue No. 2

Tuesday, November 16, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 2

Le mardi 16 novembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



**Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976**

**Deuxième session de la
trentième législature, 1976**

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Lafond
Godfrey	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Andres (<i>Lincoln</i>)	Brewin
Balfour	

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey ()
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Gauthier	Hnatyshyn
(<i>Ottawa-Vanier</i>)	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Goodale	Macquarrie—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, November 16, 1976:

Mr. Balfour replaced Mr. Macquarrie;
Mr. Reid replaced Mr. Andres (*Lincoln*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 16 novembre 1976:

M. Balfour remplace M. Macquarrie;
M. Reid remplace M. Andres (*Lincoln*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 16, 1976

(3)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:43 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Goodale, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Wednesday, November 3, 1976, Issue No. 1.*)

The Committee considered correspondence relating to SOR/72-248, SOR/73-539 and SOR/74-361, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments.

On SOR/75-254 and SOR/76-351 Air Transportation Tax Regulations, and amendment and correspondence relating thereto;

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Secretary of State for External Affairs with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Inc.) Regulations and correspondence relating thereto; SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations; SOR/72-469 and SOR/75-35, Flying Accident Compensation Regulations, and amendment; and correspondence relating thereto; and SOR/75-616, Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations.

On SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations and correspondence relating thereto;

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Chairman, Reserve Stock Management Committee, Canadian Livestock Feed Board with respect to certain comments by the Committee.

Counsel to the Committee made an oral statement with respect to SOR/76-181, Restrictive Trade Practices Commission Rules.

The Committee considered correspondence relating to SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/75-134 and SOR/75-609, Manpower Mobility Regulations; SOR/75-685, Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendment; SOR/75-601, European Communities Privileges and Immunities Order and SOR/76-159, National Housing Loan Regulations, amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 NOVEMBRE 1976

(3)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 43 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Goodale, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du mercredi 3 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance relative aux DORS/72-248, DORS/73-539 et DORS/74-361—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications.

DORS/75-254 et DORS/76-351—Règlement sur la taxe de transport aérien et la modification et la correspondance pertinentes;

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/75-144—Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée) et la correspondance y pertinente; le DORS/73-81—Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique; le DORS/72-469 et le DORS/75-35—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, et Modification; et la correspondance pertinente et le DORS/75-616—Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne.

DORS/75-265—Règlement sur les stocks de réserve de provendes et la correspondance pertinente;

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le président, Comité de la gestion des stocks en réserve, Office canadien des provendes, au sujet de certains commentaires émis par le Comité.

Le conseiller du Comité fait une déclaration verbale concernant le DORS/76-181—Règles de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce.

Le Comité étudie la correspondance relative aux DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218, DORS/75-134 et DORS/75-609—Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre; le DORS/75-685—Règlement de l'Office canadien de la commercialisation des dindons sur le contingentement—Modification; le DORS/75-601—Décret sur les privilèges et immunités des Communautés européennes et le DORS/76-159—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—Modification.

Counsel to the Committee made an oral statement with respect to SOR/75-675, Regulations of the Medical Council of Canada, amendment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Minister of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence relating to SI/76-2, SI/76-40 and SI/76-43, Proclamations concerning Olympic coins; and considered SI/76-62 and SI/76-102, Section 98(2) of the Indian Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves.

On SOR/76-409, Potato Stabilization Order, 1975, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SORs/76-204, 205, 206, 207, 208 and 209, Alberta, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Quebec and Saskatchewan Turkey Orders; SOR/76-215 and SOR/76-297 Alberta Fishery Regulations, amendments; SORs/76-394, 395, 483 and 484, Immigration Special Relief Regulations and SORs/76-249, 335, 410, 545, 546, 547, 548, 549 and 590, Food and Drug Regulations, amendments; SI/76-45, Proclamation (Western Grain Stabilization Act); SI/76-46, Proclamation (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission Act); SI/76-49 and SI/76-73, Province of Quebec Designated Area Orders; SI/76-60, Burns Lake and Decker Lake Designated Area Order; SI/76-61, Province of Manitoba Designated Areas Order No. 2; SI/76-63 and SI/76-70, Proclamations (Criminal Law Amendment Act, 1975) and SI/76-65, Rules of Practice of the Superior Court of the Province of Quebec, Criminal Division, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain comments by Counsel to the Committee and certain correspondence be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:13 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:30 o'clock p.m., Thursday, November 18, 1976.

Le conseiller du Comité fait une déclaration verbale concernant le DORS/75-675—Règlements du Conseil médical du Canada—Modification.

Il est convenu,—Que le Conseiller du Comité communique avec le ministre de la Consommation et des Corporations au sujet de certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance relative aux TR/76-2, TR/76-40 et TR/76-43—Proclamations concernant les pièces olympiques; et étudie le TR/76-62 et le TR/76-102—Article 98(2) de la Loi sur les Indiens proclamée en vigueur dans certaines réserves indiennes.

DORS/76-409—Décret sur la stabilisation du prix des pommes de terre, 1975—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires du Comité.

Le comité étudie les DORS/76-204, 205, 206, 207, 208 et 209—Décrets sur les dindons; Alberta, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Québec et Saskatchewan; les DORS/76-215 et DORS/76-297—Règlement de pêche de l'Alberta—Modifications; les DORS/76-394, 395, 483 et 484—Règlement de dispense et les DORS/76-249, 335, 410, 545, 546, 547, 548, 549 et 590—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications; le TR/76-45—Proclamation (Loi de stabilisation concernant le grain de l'ouest); le TR/76-46—Proclamation (Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes); les TR/76-49 et TR/76-73—Décrets sur les zones désignées de la province de Québec; le TR/76-60—Décret sur la zone désignée de Burns Lake et de Decker Lake; le TR/76-61—Décret n° 2 sur les zones désignées de la province du Manitoba; les TR/76-63 et TR/76-70—Proclamations (Loi de 1975 modifiant le droit criminel) et le TR/76-65—Règles de pratiques de la Cour Supérieure du Québec chambre criminelle—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise que certains commentaires émis par le conseiller du Comité et une certaine correspondance soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 22 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 18 novembre 1976, à 20 h 30.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 16, 1976

• 2043

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Joint Chairmen, both of you, I was wondering where our member—oh, he is here—from the Opposition. Thank you very much. All we need is a senator.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Please. Have I already been ...

Mr. Robinson: Do we have a quorum for business, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We surely have. I regret to ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): I rise on a question of privilege.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Joint Chairman, could I report first of all that I did have a meeting with the Speaker of the House of Commons, Mr. Jerome, and the Clerk of the House of Commons, Mr. Fraser, and the person who directly enters into ...

Mr. Robinson: On a point of order, Mr. Chairman. Do I understand that this is not a regular meeting? We are having translation services, I guess, but this is not for recording.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes, indeed it is.

Mr. Robinson: Is this for the *Minutes*?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would be very surprised if it were not.

Mr. Robinson: I thought this was supposed to be a subcommittee meeting on agenda and procedure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That one was not held 15 minutes ago. What we are holding now is the meeting of the regular Committee.

Mr. Robinson: That is the clarification I want. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Joint Chairman, I simply wanted to report to the meeting that I did meet with Mr. Speaker Jerome, the Clerk, Mr. Alistair Fraser, and Mr. Thomas who enters into the contractual agreements with Mr. Eglington, Miss Mayrand and Madame Leroux. I put forth the case and the views of the Committee as expressed last week regarding the matters of the amounts that these independent contractors were to be paid for providing their three respective services to the Committee. Mr. Speaker Jerome said, at the conclusion of approximately an hour of discussion, that there would be a decision made in due course; and due course is not now but I expect that perhaps we would have word on that matter shortly.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 novembre 1976

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Monsieur Robinson.

M. Robinson: Messieurs les coprésidents, il me semble qu'un député de l'opposition est absent ... Oh, non, excusez-moi, il est là. Cependant, il nous faut un sénateur.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en avons un.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ai-je déjà été ...

M. Robinson: Pouvons-nous commencer, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous avons le quorum. Je regrette ...

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais invoquer une question de privilège.

Le coprésident (M. McCleave): J'aimerais tout d'abord vous signaler que j'ai rencontré l'Orateur de la Chambre, M. Jerome, le greffier de la Chambre, M. Fraser, ainsi que la personne qui ...

M. Robinson: Monsieur le président, je voudrais invoquer le Règlement. Dois-je comprendre qu'il ne s'agit pas d'une séance ordinaire? Certes, nous avons les services d'interprétation, mais cette discussion n'est certainement pas enregistrée.

Le coprésident (M. McCleave): Si.

M. Robinson: Va-t-elle figurer au procès-verbal?

Le coprésident (M. McCleave): Il y a tout lieu de le croire.

M. Robinson: Je pensais qu'il s'agissait d'une réunion du sous-comité de l'agenda et de la procédure.

Le coprésident (M. McCleave): Elle a eu lieu il y a 15 minutes. Nous commençons maintenant celle du comité permanent.

M. Robinson: C'est ce que je voulais savoir. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson.

Monsieur le coprésident, j'aimerais vous informer de ma rencontre avec l'Orateur, M. Jerome, avec le greffier, M. Alistair Fraser, et avec M. Thomas, qui est chargé de préciser les modalités des contrats passés avec M. Eglington, M^{lle} Mayrand et M^{me} Leroux. J'ai, comme nous en avons convenu la semaine dernière, défini la position du comité en ce qui concerne les sommes d'argent que ces trois personnes devraient recevoir en échange des services qu'elles rendent au comité. Après une heure de discussion environ, M. Jerome a déclaré qu'une décision serait prise en temps opportun, c'est-à-dire non pas immédiatement mais dans un avenir proche.

[Text]

The other thing . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask, Mr. co-Chairman, whose responsibility it is to make the decision. Is it theirs? Who is running this show?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is a good question—I really do not know, Mr. co-Chairman. I thought that we ourselves, as the committee charged with certain responsibilities, would probably be given the right of way in that regard. I smile, but my heart is not in that smile because, to me, it is just about basic to how this Committee proposes to continue. I just hope that we will get a good decision.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, speaking to the same point, I would really like to know why it is that we always seem to be in difficulty with regard to our staff and our arrangements with our staff or remuneration and so on. I do not know of any other committee of the House of Commons and the Senate that runs into this same problem, and if I am wrong I would like to know about it. I just find this whole situation completely intolerable and it seems to me that it is time this got resolved and got resolved once and for all.

Now it may be that we should be dealing first of all with somebody lower down the line than Mr. Speaker, I do not know. The two Speakers of the Senate and the House of Commons maybe are the last level to speak to, but surely there must be somebody down the line in both the House of Commons and the Senate that can work together to try and work out these difficulties so that we do not continually have this kind of confrontation and these problems in dealing with our staff. I wonder if there is not some way that we could look into this and do something about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, you certainly have expressed the displeasure that your co-Chairman and I feel absolutely about the operations. I must say that after two years I feel so frustrated that I do not even know what to say any more after a while. I really do not know how to approach the problem. I know that we have tried and I think we have given it a reasonable approach. We have not been profligate in our opinions or careless in what we tried to do on behalf of the two Houses of Parliament. I do not know why we keep running into these problems, I really do not.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, would it be in order to suggest that maybe the co-Chairmen and the Vice-Chairmen meet with the person from the House of Commons and the person from the Senate, who would be lower than the Speaker, to try and see if we cannot come to grips with this kind of thing and, in the future, avoid this difficulty?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I really think, Mr. Robinson, that the difficulty arises on the House of Commons side. I think the Senate Internal Economy Committee was pretty well satisfied last year with the arrangement that it would pay 30 per cent of the costs.

I do not think that the difficulty arises on the Senate side: I think the difficulty arises on the House of Commons side; and to be perfectly frank, I am inclined to think that the difficulty is not so much with Mr. Speaker Jerome personally as with

[Interpretation]

J'aimerais également . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, j'aimerais savoir à qui il appartient de prendre cette décision. A eux?

Le coprésident (M. McCleave): C'est une question très pertinente . . . En fait, je n'en sais rien. Je pensais que notre Comité, s'étant vu confier certaines responsabilités, serait habilité à prendre une décision dans ce domaine. Je souris, mais, en fait, le cœur n'y est pas, car, à mon avis, de cette décision dépendra fondamentalement la poursuite des activités de notre Comité. J'espère donc qu'elle sera bonne.

M. Robinson: Monsieur le président, à ce sujet, j'aimerais savoir pourquoi nous rencontrons toujours des difficultés en ce qui concerne la rémunération de notre personnel. Je ne pense pas qu'un autre comité de la Chambre ou du Sénat se heurte au même problème, mais je me trompe peut-être. J'estime que cette situation est tout à fait intolérable et qu'il est grand temps qu'elle soit résolue une fois pour toutes.

Par ailleurs, il aurait peut-être fallu d'abord contacter une personne de rang inférieur à l'Orateur, mais, en fait, je n'en sais rien. Les deux Orateurs du Sénat et de la Chambre sont peut-être les deux derniers paliers auxquels s'adresser et, dans ce cas, il y a certainement une autre personne, placée à un niveau plus bas dans la hiérarchie, que ce soit à la Chambre des communes ou au Sénat, qui puisse régler ce genre de difficulté afin que nous n'ayons plus à nous y heurter continuellement. Il y a sûrement une solution.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, vous avez exprimé le mécontentement que votre coprésident et moi-même ressentons à propos de tout cela. Je dois même vous avouer que, depuis deux ans, je me sens si frustré que je ne trouve plus rien à dire. Je ne sais plus comment aborder ce problème. Nous avons essayé plusieurs méthodes, et je pense qu'elles étaient raisonnables. Nous n'avons pas tenu de propos déraisonnables et nous n'avons fait preuve d'aucune négligence en ce qui concerne le rôle que nous avons à jouer au nom des deux Chambres du Parlement. Je me demande donc pourquoi nous nous heurtons toujours à ces problèmes.

M. Robinson: Monsieur le président, il conviendrait peut-être que les coprésidents et les vice-présidents rencontrent la personne responsable de la Chambre des communes et du Sénat pour essayer de régler ces problèmes une fois pour toutes.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, monsieur Robinson, ce problème ne se pose que pour la Chambre des communes. En effet, le Comité sénatorial de l'économie interne s'est montré très satisfait des arrangements conclus l'année dernière et selon lesquels il doit payer 30 p. 100 des coûts.

Je ne pense donc pas que ce problème se pose pour le Sénat; les comités de la Chambre des communes sont donc les seuls à s'y heurter; cependant, pour être franc, j'ai l'impression que ce problème n'est pas provoqué par l'Orateur personnellement,

[Texte]

certain officials and employees of the House of Commons. That is my guess. I may be wronging them but I find it very difficult to resist coming to this conclusion, as we have had a consistent course of obstructiveness.

This is only the tip of the iceberg and it has gone on ever since I was connected with this Committee, which means right from the very first. It is a wonder that I have anything but white hairs in my head: it is a wonder that I have any hair in my head at all. It is a wonder I have not long since died of a heart attack or a stroke of paralysis with the kind of performance that we have had to go through.

It has gone on and on and on. If I had written down, and if Mr. Eglington had written down, the encounters we have had and the time we have spent on the telephone, and in interviews and in writing—and I wish we had taken a note of it all—it would be a story as involuted, as complex and as incredible as Watergate, though not scandalous I mean that seriously.

There are things that have been absolutely unbelievable. I remember on one occasion I got a message at 3:20 on my telephone table. Mr. Eglington called to say, "it is all settled, it is all right." I could not get back to Mr. Eglington until 3:40 as his line was busy, and I said, "Well, Graham, I am glad to hear that it is all settled." And he said, "No, it has come unstuck." Twenty minutes; that was enough to knock the thing on the head. All to do over again. It has been an infinite regression; I have got to the point where I am inclined to buy a red shirt and send out for bombs.

• 2050

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Robinson, about the only thing we have going for us at this point is that we have no Elizabeth Ray on the payroll.

Mr. Baldwin: Maybe that is what is wrong.

Mr. Robinson: It may be very humorous, but just to finish a point. I think . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is not humorous at all. It is just so frustrating that as a matter of fact I imagine we might even find the first strike by co-chairmen on Parliament Hill. It has got to the point that Senator Forsey and I really have to consider our position with regard to the Committee. Perhaps there are other people who should be taking on the job; who would be at least able to get something out of the powers-that-be around here; who could get this Committee not ceaselessly looking—endlessly; not ceaselessly—endlessly looking back on decisions that have to be made with regard to its staff and with other matters.

Mr. Robinson: Mr. Co-Chairman, I just want to make one more point. It seems to me that the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council is here and on this Committee. I know he is most anxious and concerned, and I would be only too happy to work with him, and I am sure the Co-Chairmen would too, to see if we cannot get this whole matter resolved once and for all. I put that to the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council, if he would help us in this matter.

[Interprétation]

mais plutôt par certains employés de la Chambre des communes. Je leur fais peut-être du tort en disant cela, mais je ne peux m'empêcher d'en arriver à cette conclusion étant donné tous les obstacles qui se sont dressés sur notre chemin.

Mais ceci n'est rien à côté du reste; depuis que je travaille dans ce Comité, j'ai rencontré un tas de problèmes de ce genre. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que j'ai tant de cheveux blancs; en fait, il est encore plus étonnant que j'ai encore des cheveux. Étant donné tous les efforts que j'ai dû déployer pendant tout ce temps, il est étonnant que je n'ai pas encore succombé à une crise cardiaque.

Toutes ces difficultés ne datent donc pas d'hier. Si j'avais pu enregistrer toutes les rencontres que j'ai eues, tous les appels téléphoniques que j'ai donnés, les lettres que j'ai envoyées, vous auriez un recueil d'histoires aussi complexes et incroyables que celles du Watergate, moins le scandale; je suis très sérieux.

Je le répète, il y a vraiment des choses incroyables qui se sont produites. Je me souviens qu'un jour, à 3 h 20 on m'a transmis un message de M. Eglington disant: «Tout est réglé, tout va bien.» Je n'ai pu appeler M. Eglington avant 3 h 40, car sa ligne était occupée; j'ai dit: «Eh bien, Graham, je suis heureux d'apprendre que tout est réglé.» Il m'a répliqué: «Non, tout est à l'eau.» Vingt minutes avaient suffi pour tout jeter par terre. Tout était à recommencer. On n'a fait que reculer constamment, et je suis sur le point d'acheter une chemise rouge et de me procurer des bombes.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, monsieur Robinson, tout ce qui nous manque présentement, c'est une Elizabeth Ray pour agrémente le bordereau de paie.

M. Baldwin: C'est peut-être ce qui nous manque.

M. Robinson: Tout cela est peut-être bien amusant, mais pour en revenir à la question, je pense . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est pas du tout amusant. C'est même si choquant, qu'on pourrait bien être témoin de la première grève d'un coprésident sur la colline du Parlement. Nous en sommes au point où le sénateur Forsey et moi-même devons réviser notre position à l'égard du Comité. Il faudrait peut-être nous remplacer par des personnes capables d'obtenir des résultats des autorités en place, d'obtenir que notre Comité n'ait pas à revenir, non pas sans cesse mais sans fin, sur des décisions concernant le personnel ou d'autres questions.

M. Robinson: Monsieur le président, je tiens à signaler un autre point. Le secrétaire parlementaire du Président du Conseil privé est ici et fait partie du Comité; il se donne beaucoup de peine, et je serais trop heureux de l'assister dans sa tâche, et vous de même, je n'en doute pas, afin de régler cette question une fois pour toutes. Le secrétaire parlementaire du Président du Conseil privé serait-il prêt à nous aider?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale, Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, since you as Co-Chairman recently approached the two Speakers for their latest views on this situation, procedurally perhaps we should wait to see at least what their most recent response is before we take any further action. If it does not seem to resolve the problem, whatever conclusion they come to in their most recent deliberations on the subject, perhaps it might be worth while to pursue the suggestion which Mr. Robinson made in his first remarks—that is, identifying the people in the hierarchy of the organization of the House of Commons staff who would have some authority for analyzing our problem and making recommendations as to how to solve it. Perhaps it would be worth our while to approach them and have a thorough discussion with them as to how they would suggest we approach the difficulty as we see it, and proceed that way before we again go back to the higher level, or the ultimate level, of restating our case to the two Speakers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Goodale; I think you make eminent sense.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have wasted so much time and energy on all this housekeeping business. I came on this Committee ready to work, work on the problems we have to deal with; but I never dreamt for one moment that I would be wearing out shoe leather and wearing out the telephone equipment and traipsing all over this place up hill and down dale, and finally losing patience and becoming extremely abusive to one of the officials of the House of Commons. And it was the only way we got results. We had waited about six months, I think it was, to get something out of him, and I finally gave him a blowing up on the telephone. I said, "This is Thursday. I will be away tomorrow, Friday; on Monday morning I come back—Mr. McCleave was at the moment away—and I expect to find the documents on my table saying that that has been settled." It was. He subsequently announced that he did not propose to exchange any further conversation with the Senator; he would deal only with Mr. McCleave. Well, that was fine with me. I do not like being unpleasant to people, but I have discovered on two other instances in connection with this Committee that I got no results—once it was almost literally at the eleventh hour in connection with the summer students—until I banged the table and let fly with a flight of invective. This is most unpleasant and most disagreeable, and it is a terrible waste of time and energy. I have got to the point where very little more of it and I am going to say, "Anybody who wants this job can have it."

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, we will be considering later on either today and/or another day the report of council, which generally is in the same direction. I do not think any of these things are controversial or partisan.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): M. Goodale, secrétaire parlementaire du Président du Conseil privé.

M. Goodale: Monsieur le président, puisque vous avez récemment, à titre de coprésident, communiqué avec les deux Orateurs afin de connaître leurs vues concernant l'aspect procédure de cette situation, j'estime que nous devons attendre leur réponse avant de procéder plus avant. Si leurs conclusions n'apportent aucune solution au problème nous pourrions revenir à la première proposition de M. Robinson et remonter la filière hiérarchique de la Chambre des communes pour y trouver les personnes capables d'examiner notre problème et de nous donner des solutions. Il serait peut-être opportun de leur demander de nous éclairer sur la meilleure façon de vaincre la difficulté, opportun de procéder ainsi avant d'aller jusqu'au palier supérieur, jusqu'à l'ultime autorité, pour exposer de nouveau notre cas aux deux Orateurs.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Goodale; cela me semble des plus judicieux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons inutilement consacré une masse de temps et d'énergie à ces questions de régie interne. Je suis venu au Comité ardent au travail et prêt à résoudre tous les problèmes dont nous avions à traiter, mais je n'ai jamais pensé que j'userais jusqu'à la semelle de mes chaussures, que je mettrais le téléphone hors de service, que je serais forcé de patauger par monts et par vaux, que, à la limite de l'exaspération, j'en arriverais à insulter l'un des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes. Mais c'est le seul moyen qui nous ait obtenu des résultats. Il a fallu près de six mois pour le faire céder, et j'ai fini par l'engueuler au téléphone. J'ai dit: «Nous sommes jeudi; demain, vendredi, je serai absent. Je serai de retour lundi—monsieur McCleave était à ce moment-là absent—et je compte trouver sur mon bureau les documents qui confirment que cette question a été réglée», ce qui fût fait. Il a déclaré ensuite qu'il ne voulait plus avoir affaire au sénateur, qu'il ne traiterai plus qu'avec monsieur McCleave. Eh bien, tant pis. Je n'aime être déplaisant à l'égard de personne, mais dans deux autres circonstances intéressant notre Comité, je n'ai obtenu aucun résultat—une fois littéralement à la onzième heure au sujet du sort des étudiants en été—tant que je n'ai pas frappé du poing sur la table et jeté des insultes à la cantonade. Cela est gênant et désagréable, c'est un terrible gaspillage de temps et d'énergie. Je suis complètement dégoûté et prêt à dire: «Quiconque veut ma place peut la prendre».

M. Baldwin: Monsieur le président, nous aurons à revenir sur ces points soit aujourd'hui et demain ou peut-être demain au cours de l'analyse du rapport du Conseil qui est en général conforme à cet ordre d'idée. Je n'y vois rien qui puisse donner lieu à controverse ou à chauvinisme.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non.

[Texte]

• 2055

Mr. Baldwin: I have been sitting in this Committee for some time, and I think we are all agreed that it has a very important function to perform; we rarely have seen the ugly head of politics raised in this Committee. But the facts of life are, it is a very tough and difficult job and you need some competent people, which we have, as counsel. We need also some opportunity of dealing with the obstructions which have been placed in our path. It seems to me that when we come to consider the recommendations and the problems which have been raised by counsel, which we might provide some proposition for, that the only way this is going to be resolved is to bring it in the form of a motion, in due course, after reflection on the counsel's committee, as well as this other problem, bring it into the House and have it raised, and maybe into the Senate as well. I do not think there is any other way we are going to solve it, ultimately. Either this Committee has a function to perform and a duty to discharge in connection with the very difficult task we have—a lot of hard and detailed work. We have to have help on it, and we have to have help, we have to have co-operation from the departments. We are not getting either of these.

It has got beyond policy. It has got to the stage where I feel, with Senator Forsey and Mr. McCleave, either we get that or else we may as well say let this Committee pass out of existence. Either it is going to do a job and it is going to have the tools to do the job with—And I would like to think we would look at this very carefully, do nothing hastily, examine the situation, examine the proposition made by counsel both today and maybe at another meeting, and consider carefully the drafting of a report which will indicate our unhappiness and our feeling that we are incapable of discharging the responsibility, which under the terms of reference is given to us, unless there are changes, and lasting changes. Because my own view is, if that does not happen I do not want to sit around on this Committee. I have other things to do.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin, we will be meeting at 8.30 on Thursday night to deal with the problems that have been encountered with regard to the legal opinions.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would just like to make one point with regard to what Mr. Baldwin stated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I think, in fairness, we should say that we can discharge our responsibility and we can make a report and do a kind of job, but we are not doing it as well as we could do it if we do not have the proper facilities and staff and help to do it. I think this is really the point that I am concerned about. I do not think we want to be doing some sort of a hackneyed job. We want to do the best job possible, and the kind of job that is necessary. And we do not feel we can do that unless we have the proper equipment and staff and assistance to do it with. So I concur, basically, with what Mr. Baldwin has said with those comments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson. May I just say this, that in making the arrangement

[Interprétation]

M. Baldwin: Je siége au Comité depuis déjà quelque temps et nous sommes, je pense, d'accord pour reconnaître que cette fonction est de la plus haute importance; il est rare que les divisions politiques se soient manifestées au sein du comité. Il n'en reste pas moins que la tâche est ardue et complexe, qu'elle exige le concours de personnes compétentes, nous en disposons d'ailleurs entre autres en la personne de notre conseiller juridique. Nous devons aussi pouvoir surmonter les obstacles dressés sur notre route. Lorsque nous considérons les recommandations faites ou les problèmes soulevés par notre avocat—et que nous devons pouvoir résoudre—notre seul moyen est, après mûre réflexion, de proposer une motion en temps et lieu et de la présenter à la Chambre dans l'espoir qu'elle sera débattue et peut-être portée jusqu'au Sénat. Je ne vois aucun autre moyen d'obtenir une solution définitive. Notre Comité a une fonction et un devoir à remplir, une tâche complexe à assumer, un travail ardu et méticuleux à accomplir. Nous avons besoin d'aide, il nous faut de l'aide. Nous avons besoin de la collaboration des ministères. Nous ne l'obtenons pas.

Il n'est plus question de faire des plans; nous en sommes au point où nous devons soit l'obtenir par l'entremise du sénateur Forsey et de M. McCleave, soit dissoudre notre Comité. Ou le Comité est en mesure d'accomplir sa tâche et dispose des instruments dont il a besoin... Je veux croire que nous analyserons la situation avec grand soin, sans hâte, et que nous allons considérer la proposition faite par notre conseiller juridique, soit aujourd'hui ou lors d'une prochaine séance, et réfléchir longuement à la rédaction d'un rapport qui traduira notre détresse et dira notre sentiment d'impuissance à remplir les fonctions prévues par notre mandat, à moins que la situation ne change et de façon durable. Sans quoi, je ne veux plus siéger à ce Comité; j'ai autre chose à faire.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin, nous allons nous réunir à 20 h 30 jeudi soir pour traiter des problèmes d'ordre juridique.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais relever un propos de M. Baldwin.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: J'estime qu'en toute justice nous pouvons dégager notre responsabilité, rédiger un rapport et accomplir la tâche exigée, mais nous ne pouvons la faire aussi bien sans les moyens et le personnel voulus. C'est le point qui m'arrête. Nous ne voulons pas bâcler notre ouvrage. Nous voulons faire un travail aussi soigné que possible, comme il se doit. Et nous estimons ne pouvoir le faire à moins d'être proprement outillés et d'avoir le personnel et l'aide que cela exige. Donc, pour l'essentiel, je suis d'accord avec M. Baldwin.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson. Permettez-moi d'ajouter simplement que, dans les dispositions

[Text]

with Mr. Basford for the appearance on Thursday night with regard to his views, and Mr. Thorson's views, and other views about whether or how much or to what extent legal opinions by people advising the government could be shared with the Committee, it was decided because of Mr. Basford's very special day—and he has the responsibility of Cabinet in the House that day—that the meeting would be held that evening instead of in the morning, as we normally would under the block system. This is an exception to our normal procedure, but given the fact that we have to come to grips with that problem before we can present our major report to the House, I took it upon myself to make that guarantee to Mr. Basford and to people from the Department of Justice, and Privy Council too, it turns out—I gather there may be more here from there than from our own ranks of the Senate or House of Commons—that it would, in fact, be a meeting on Thursday night. The Clerk, Mr. MacKenzie, will be sending out amended notices and they will be printed, too, in *Votes and Proceedings*. It is a very, very important meeting. Perhaps by then, since I did say 8.30, we would have the first half hour, if necessary, to get the steering committee together, and perhaps we will have the answer from Mr. Speaker and Madam Speaker about the problems of staff. I hope that Thursday will be a rather red-letter day in our proceedings.

• 2100

The Joint Chairman (Senator Forsey): I hope that it may be possible to provide some kind of bodyguard for the gentlemen who are to appear before us so that they will not have a last-minute disastrous accident or anything of this kind and find themselves in hospital and unable to appear, because there have been so many slips betwixt the cup and the lip that I will believe they are here when I see them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If they show up in hospital it will be because we sent them there and nobody else.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If they go to hospital this time, I think the Committee had better adjourn to the hospital and question them there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Baldwin: On a point of order, Mr. Chairman. I have to leave. I came here especially to raise this but I was glad to get in on the point raised by Mr. Robinson as well. I have to go to a meeting, but I will be here on Thursday; that I guarantee. But, on a collateral issue, during the last session we were dealing with another matter on the question of freedom of information and so on.

Yesterday I asked a question of the President of the Privy Council about our receiving some indication from the government as to its intentions in this regard. I think quite unintentionally, Mr. MacEachen, the President of the Privy Council said: well, the government was not going to act until it got a report from the Committee. But of course I do not need to point out that this Committee has no terms of reference. We cannot do anything. I do not know whether it is the intention of the government that we should take up where we left off and then make a report or whether as I thought, from what

[Interpretation]

prises pour entendre le témoignage de M. Basford jeudi soir, afin de recueillir son avis et celui de M. Thorson et de savoir jusqu'à quel point les hauts fonctionnaires peuvent juridiquement nous renseigner, il a été décidé, vu que M. Basford doit ce jour-là prendre la tête du Cabinet à la Chambre, que la séance aurait lieu dans la soirée plutôt que dans la matinée, comme l'exige autrement l'horaire. C'est une entorse à notre procédure habituelle mais, comme nous devons résoudre ce problème avant de présenter notre rapport principal à la Chambre, je me suis permis d'assurer à M. Basford et aux représentants du ministère de la Justice et du Conseil privé—il y aura peut-être un plus grand nombre de leurs représentants que de membres du Sénat ou de la Chambre—que la réunion aurait lieu jeudi soir. Le greffier, M. MacKenzie, enverra des avis modifiés, qui seront aussi imprimés dans les *Procès-verbaux et Témoignages*. Cette réunion est d'une extrême importance. Nous pourrions peut-être, puisque je l'ai fixée à 20 h 30, consacrer au besoin la première demi-heure à une réunion du comité de direction car nous aurons peut-être à ce moment-là la réponse de l'Orateur de la Chambre et de M^{me} Lapointe du Sénat concernant les problèmes relatifs au personnel. J'espère que jeudi sera marqué d'une croix dans le compte rendu de nos délibérations.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'espère qu'il sera possible de mettre des gardes du corps à la disposition de ces messieurs qui doivent comparaître devant nous afin d'éviter un accident de dernière minute, à la suite duquel ils se retrouveraient à l'hôpital; en effet ce n'est que lorsque je les verrai en chair et en os que mes inquiétudes seront apaisées.

Le coprésident (M. McCleave): S'ils se retrouvent à l'hôpital, c'est nous qui les y auront envoyés.

Le coprésident (sénateur Forsey): S'ils se retrouvent à l'hôpital cette fois, je pense que le comité devra aller les interroger sur place.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Baldwin: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je suis obligé de partir. Je suis venu ici exprès pour soulever cette question et je suis content d'avoir pu également parler de celle soulevée par M. Robinson. Je dois me rendre à une autre réunion, mais je vous promets d'être là jeudi. Au cours de la dernière session, nous avons abordé la question de la liberté de l'information.

Or j'ai demandé hier au président du Conseil privé ce que le gouvernement comptait faire à cet égard. M. MacEachen, président du Conseil privé, m'a dit que le gouvernement ne ferait rien jusqu'à ce qu'il ait reçu le rapport du comité. Vous savez aussi bien que moi que le comité n'ayant pas de mandat, nous ne pouvons rien faire. Je ne sais pas si le gouvernement désire que nous reprenions l'affaire là où nous l'avions laissée pour faire un rapport ensuite ou bien, ainsi que M. Sharp l'a indiqué au moment où il occupait le poste de président du Conseil privé, si le gouvernement a l'intention de déposer un

[Texte]

Mr. Sharp had indicated at the time he occupied that position, the government was going to bring forward either a draft bill or a bill, or a green paper, with or without a bill, and present it to us. It appears that Mr. MacEachen, quite innocently, seems to be labouring under the impression that the government does not need to act until they get a report from us. But we cannot do anything; we have no terms of reference, we have no right to consider it.

I considered raising it again in the House today, but I thought I had better not. I want to keep it on the straight and narrow path with as much non-partisanship as possible. But maybe one of the co-chairmen could bring it to the attention of the government and find out if they intend to produce their proposals to the Committee or whether they expect us to take up where we left off last session and make a proposition to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Mr. Goodale can answer that question very, very usefully for us by consultation, and knowing the mood of the Committee, Mr. Goodale, and perhaps getting it done as expeditiously as possible. Do you think that would be a fair request to make of you?

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I have already had at least one brief opportunity to discuss that matter with the House Leader and as yet he has not, as I understand it, come to a firm conclusion on the subject. I must say I had to be away yesterday and I did not hear the exchange in the House but I will certainly take that as the most recent notice and pursue it with Mr. MacEachen immediately and see if we can have an answer by Thursday.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, I had a letter today from the Prime Minister on this subject. I should have brought it down. I meant to but forgot it. And in substance, it was in reply to a letter I had sent at the instance of the Co-Chairman saying that we hope that the government would not bring down legislation until it had the benefit of this Committee's report, and he assured me that they were in no hurry to do anything of the sort, and that they had the intention of presenting something to us in the Committee.

But if they are going to do that—I think it is probably just an oversight on the part of the government—if they are going to do that, even if they are just going to present us with some document of their own, we will have to get the reference again, I think, before we can consider it. If we have not got a reference and the document comes, we will look at it and say: sorry, no jurisdiction. So, I think if the reference could be made, we could get on with the thing. Whether we get their document before they get ours, or vice versa—it is not perhaps the essential point—we should have the reference so that we can move.

Mr. Robinson: Are you saying that we are just continuing to deal with the matters before us except the special matters; unless we have a special reference from the government we cannot deal with them at all?

The Joint Chairman (Senator Forsey): From the House of Commons. Yes, that is quite true.

Mr. Robinson: From the House of Commons.

[Interprétation]

bill, un projet de bill ou un livre vert pour nous le soumettre. M. MacEachen semblait croire que le gouvernement n'est pas tenu de faire quoi que ce soit jusqu'à ce que nous lui ayons soumis notre rapport; or n'ayant pas de mandat, nous ne sommes pas habilités à nous saisir de la question.

J'avais pensé soulever cette question à la Chambre aujourd'hui, mais ensuite j'ai décidé de n'en rien faire. Je tiens en effet à ce que l'atmosphère reste aussi non partisane que possible. Un des coprésidents pourrait peut-être contacter le gouvernement à ce sujet pour savoir ce qu'il compte faire.

Le coprésident (M. McCleave): M. Goodale se chargera d'élucider la question aussi rapidement que possible. Vous êtes d'accord monsieur Goodale?

M. Goodale: J'ai déjà eu l'occasion d'en parler avec le leader de la Chambre, il n'a pas encore pris de décision ferme. Comme j'étais absent de la Chambre hier, j'ignore ce qu'on y a dit à ce propos; mais j'en parlerai sans faute à M. MacEachen et j'espère que nous aurons une réponse d'ici jeudi.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai justement reçu une lettre du premier ministre aujourd'hui à ce sujet. J'avais l'intention de l'apporter, mais je l'ai oubliée. C'est une réponse à une lettre que je lui avais adressée à la demande du coprésident, et dans laquelle j'exprimais l'espoir que le gouvernement ne déposerait pas de projet de loi jusqu'à ce qu'il ait put examiner le rapport du comité; le premier ministre m'a assuré dans sa lettre qu'il n'y aurait pas de projet de loi intempestif et que le comité serait tenu au courant.

Mais même si nous obtenons un document du gouvernement à ce sujet, avant ou après la rédaction de notre rapport, il nous faut néanmoins un ordre de renvoi nous habilitant à nous saisir de la question, sans quoi nous ne pouvons rien faire. Donc il faut en tout premier lieu nous assurer d'un ordre de renvoi.

M. Robinson: Cela revient-il à dire que nous ne pouvons pas aborder les questions spéciales sans ordre de renvoi spécial du gouvernement à cet effet?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, un ordre de renvoi de la Chambre des communes.

M. Robinson: Je vois.

[Text]

Mr. Baldwin: We have jurisdiction in the matters we are dealing with because as a statutory committee we have that authority, but we cannot deal with anything else that we were dealing with last session without getting a special reference.

Mr. Robinson: So we do not even have the authority to make a report?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As a matter of fact, we probably do not even have the authority to discuss it at one of our meetings as we are discussing it now, except that everybody seems to be very much up in the air about it. The fact is that for the statutory instruments, the orders in council and regulations we have the most generous authority in the world. It is provided by an Act of Parliament, but for the other matter it has to be by a special reference of the House of Commons and I am not sure how the Senate deals with such matters, Senator Forsey, but this would be an interesting point. I am never clear about that, but I presume that it must be by special reference of your Senate.

• 2105

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would presume so. We were never seized of the matter in the Senate. The government never brought down any guidelines or anything like that there, guidelines for the production of papers or anything of that sort. Nobody moved in the Senate anything comparable to Mr. Bladwin's bill. Once we got the reference from the House of Commons, it came to this Joint Committee, and I assume that the Senate members have a right to participate in the deliberations. If they do not, we can have Mr. Robinson do the Nelson touch, turn his blind eye, and pretend that I am not a Senator.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, could I ask this? Would I understand it that under our previous terms of reference we were considering a report, we had some draft material and so on? I assume that as soon as we get this instruction that our counsel is prepared to deal with that as expeditiously as possible.

The Joint Chairman (Mr. Cleave): The counsel who is acting for us in this regard, Mr. Johansen, has been carrying on his studies, Mr. Robinson, and as a matter of fact, I think, we have about six or eight inches of those studies that can be instantly fastened to any report that we agree on. They deal with very technical matters, and some other matters, too, because we distributed the material at the last session and the four or five main areas of questions have been well presented, I think, by him. The fact is we are powerless until the—certainly, I think we can discuss it all we want down here, but as soon as we move outside this room and try to do anything anywhere else we can be instantly and immediately and cruelly and justifiably ruled to be out of order.

Mr. Robinson: Would I be right in suggesting then that this is something that will certainly not come before us until after the new year?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That may be so, but I was hoping that we might have about two weeks to really get the large report we have, mainly written by Mr. Eglington nd

[Interpretation]

M. Baldwin: Nous sommes habilités à nous saisir de ce problème en notre qualité de comité des textes réglementaires; mais pour traiter des questions que nous avons examinées lors de la dernière session, il nous faut un ordre de renvoi spécial.

M. Robinson: Donc nous ne sommes même pas habilités à rédiger un rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Je doute même que nous soyons habilités à en parler comme nous le faisons en ce moment. En réalité, nous sommes libres d'agir comme bon nous semble en ce qui concerne les textes réglementaires, les décrets en conseil et les règlements, comme prévu par la loi. Mais pour cette autre question, il nous faut un ordre de renvoi spécial de la Chambre des communes; je ne sais pas au juste comment le Sénat traite cette question, sénateur Forsey; je suppose que le Sénat vous donne un ordre de renvoi.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'imagine que oui, mais la question n'a jamais été soulevée au Sénat. En effet, le gouvernement n'a pas établi de directives à l'intention du Sénat en ce qui concerne la rédaction de documents et rapports. Nous n'avons rien au Sénat qui puisse se comparer avec le bill proposé par M. Baldwin. L'ordre de renvoi de la Chambre des communes a été donné au comité mixte, comité auquel les membres du Sénat, ont, je suppose, le droit de participer. Si tel n'est pas le cas, M. Robinson voudra peut-être fermer les yeux et prétendre que je ne suis pas sénateur.

M. Robinson: Si je comprends bien, aux termes de notre ordre de renvoi précédent, nous étions habilités à examiner un rapport et différents documents. J'imagine que dès que nous aurons obtenu notre nouvel ordre de renvoi, notre conseiller juridique se mettra aussitôt à l'œuvre.

Le coprésident (M. McCleave): M. Johansen, qui est notre conseiller en la matière, a poursuivi ses travaux, qui sont déjà très volumineux et prêts à être annexés à un rapport éventuel. Il est question dans ces documents, entre autres, de problèmes hautement techniques se rapportant à quatre ou cinq domaines particuliers, que M. Johansen a examinés en détail. Donc, pour le moment, nous ne pouvons qu'en discuter ici, toute autre action de notre part étant automatiquement contraire aux règlements dans l'état actuel des choses.

M. Robinson: Dans ces conditions, nous ne pourrions sans doute aborder la question qu'après la nouvelle année.

Le coprésident (M. McCleave): C'est possible; j'espère toutefois que nous pourrions terminer l'étude du volumineux rapport rédigé par M. Eglington et M^{lle} Mayrand concernant les

[Texte]

Miss Mayrand, out of the way with regard to statutory instruments, the problems that we have encountered there. This, I think, should be really our first order of business, because that is going to be a landmark report. So then after that to get the other reference back and whether they send us a green paper or a blue paper or whatever kind of paper, because we still have witnesses who want to be heard arising out of the enquiries we carried on before.

Mr. Robinson: Would it not be important for us now to consider a block period of time when we could actually come to grips with this and work on it and get it done, because otherwise it is going to drag on all spring and summer is going to be on again, and we still will not have anything done? I would like to see us block off about a month when we could really come to grips with it and finish it off.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not see why though, Mr. Robinson, it need wait as long as you have suggested, till the New Year, because I would hope that if we can get this reference, which we ought to be able to get quickly, surely there is no barrier to that that I can see, we should be able to finish up certain hearing of witnesses, at least, before the New Year, and then, perhaps get into the hard work on the thing as you have just suggested. But I hope we can get to work on some of our weekly meetings on this subject of freedom of information before the year runs out. There is not too much time left, but we might get in one or two meetings anyway.

Mr. Robinson: If we do not get busy, Parliament will be over and we will be into an election, and nothing will have been done. Not that we have been dragging our feet, but it certainly seems as though something is dragging because we have not been able to get the thing on the rails and get it done.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think that Mr. Goodale, and with the good of offices yourself and Mr. Baldwin, could speak to the House Leaders and get us a reference back.

What I am more concerned about, frankly are the next two weeks. I would like to get our initial report on statutory instruments, that 120-page document, tabled in both chambers. I think that that is so essential, because that is going to be the work that 20 years from now that people are going to be meeting in this room, presumably to do, freedom of information. We may have a fairly decent act by that time or long before it, and I do not discount that at all, I think it is very, very important, but we have only got so much strength and, as you can see looking around the table this evening, we sometimes have trouble even matching our strength up to quorum, Mr. Joint Chairman. We have not got it this evening for decisions, let us face it. We could carry on a meeting. It may be that having let out hair down as much as we have, that this might be a useful point to say, well, let's pack it in until Thursday evening and go to the Speaker and say that we regard the matter of getting the staff thing settled as paramount. We want that done and we want an immediate decision and then we will hear Mr. Basford on Thursday night, get that done, get Mr. Eglington's and Miss Mayrand's work and our own input into it settled away next week and then go back to freedom of information and the ordinary work of Statutory Instruments.

[Interprétation]

textes réglementaires. Nous devrions nous en occuper en tout premier lieu, car ce rapport fera certainement date. Ensuite, nous devrions avoir notre ordre de renvoi sous une forme ou une autre; car il nous faut encore entendre plusieurs témoins.

M. Robinson: Ne pensez-vous pas qu'il serait bon d'établir un calendrier précis de travail de façon à ce que les choses ne s'éternisent pas à nouveau, sans quoi nous risquons de ne pas avoir terminé d'ici l'été prochain. J'aimerais pour ma part que l'on consacre un mois à ce travail pour le terminer une bonne fois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne vois pas pourquoi nous devrions attendre jusqu'à la nouvelle année pour aborder ce problème, car si nous obtenons l'ordre de renvoi rapidement comme je l'espère, nous devrions pouvoir liquider les audiences de témoins avant la nouvelle année, pour aborder ensuite le travail approfondi auquel vous venez de faire allusion. J'espère donc que nous pourrions avoir nos réunions hebdomadaires sur la liberté de l'information avant la fin de l'année en cours, même si ce n'est qu'une ou deux réunions.

M. Robinson: Si nous ne nous attelons pas au travail, la session risque de se terminer, et les élections fédérales de se tenir avant que nous ayons accompli notre tâche. Il doit y avoir un empêchement quelque part, car jusqu'à présent, les choses n'ont pas vraiment démarré.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère qu'après l'intervention de MM. Goodale et Baldwin auprès les leaders de la Chambre, nous obtiendrons notre ordre de renvoi.

Mais ce qui me préoccupe en tout premier lieu, c'est les deux semaines à venir. J'aimerais en effet que notre rapport des 120 pages sur les textes réglementaires soit déposé dans les deux chambres, car j'estime qu'il s'agit d'un rapport d'importance capitale qui servira de texte de référence pour toute étude sur la liberté de l'information au cours des vingt années à venir. Il est possible que d'ici là, et même bien avant, nous ayons une loi convenable, je n'élimine pas cette possibilité, c'est particulièrement important, mais, comme vous pouvez le voir en jetant un coup d'œil autour de la table, nos forces sont limitées et parfois même, monsieur le coprésident, nous ne parvenons pas au quorum. Ne nous leurrions pas, ce soir nous ne sommes même pas assez nombreux pour prendre des décisions. Nous pourrions siéger. Puisque nous avons fait tant de concessions, il est peut-être bon de le souligner; attendons jeudi soir et, à ce moment-là, allons voir l'Orateur pour lui expliquer que cette question de personnel nous paraît supérieurement importante. Cela doit être fait, nous exigeons une décision immédiate, puis nous entendrons M. Basford jeudi soir. Voilà ce que nous devons faire: rassembler d'ici la semaine prochaine les conclusions de M. Eglington et de M^{lle} Mayrand, et les nôtres propres, ce qui nous permettra de revenir à la liberté d'information et aux travaux ordinaires du comité.

[Text]

• 2110

[Interpretation]

Mr. Baldwin: I agree with that, Mr. Chairman. That is why I raised it, so that in the next two weeks there could be these consultations which would lead to a term of reference to us which may or may not include some input from the government, but would at least make us able legally to do the things we want to do when the time arrives. That is the only reason I raised it.

Mr. Goodale: Well, Mr. Chairman, as I indicated earlier, I will try to have some more specific word for the Committee, when we meet on Thursday, with respect to the freedom of information question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Now, perhaps we could turn to the matter, Mr. Joint Chairman, of the Statutory Instruments Regulations, and the like, that we are dealing with this evening.

Mr. Eglington, I think consideration of your memorandum which originally was to have started at an earlier meeting that just did not take place, and if you do not mind we will hold this off. Is this the wish of the meeting? It has some pretty basic points. Perhaps we should be dealing with more our general housekeeping this evening and the approach at some subsequent time. Is that agreeable?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Especially as we have a rather thin house tonight.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A thin house indeed.

We start, then, with SOR/72-248, SOR/73-539 and SOR/74-361—Motor Vehicle Safety Regulations, amendments before us originally May 22, a year ago.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, it says in the letter that the amendments are now in the process of being made, so I guess our counsel is satisfied.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Well, they were then in the course of being made in August and two of them have now appeared. So, obviously they have been taken care of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. As a footnote to that note of triumph, we will print the letter from Mrs. Temple to Mr. Eglington of August 11, 1976, setting this forth.

M. Baldwin: Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord, c'est la raison pour laquelle j'ai soulevé cette question; je voulais que d'ici deux semaines nous procédions aux consultations nécessaires pour obtenir un mandat, qui comprenne ou non la participation du gouvernement, mais qui nous permette du moins d'accomplir légalement les tâches que nous voulons accomplir lorsque le temps sera venu. C'est tout ce que je recherchais.

M. Goodale: Monsieur le président, comme je l'ai dit tout à l'heure, j'aurai certaines observations à faire devant le comité jeudi prochain au sujet de la liberté d'information.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

Nous pouvons peut-être passer maintenant, monsieur le coprésident, à la question des Règlements sur les Instruments statutaires qui nous occupe ce soir.

Monsieur Eglington, vous avez préparé un memorandum que nous aurions déjà dû entendre, mais cela n'a pas été possible, si vous n'y voyez pas d'objection, nous ne l'écouterons pas ce soir non plus. Les membres du comité sont d'accord? Ce document aborde certaines questions fondamentales, mais, ce soir, nous ferions peut-être mieux de nous en tenir aux affaires courantes pour revenir à cette question plus tard. Vous êtes d'accord?

Le coprésident (sénateur Forsey): D'autant plus que nous sommes passablement clairsemés ce soir.

Le coprésident (M. McCleave): Effectivement, très clairsemés.

Nous allons donc commencer par le DORS/72-248, DORS/73-539 et DORS/74-361—Règlements sur la sécurité des véhicules automobiles les amendements à ce règlement nous ont été soumis pour la première fois le 22 mai, il y a un an.

M. Robinson: Monsieur le président, la lettre souligne que les amendements sont en préparation; notre avocat doit donc être satisfait.

M. G. C. Eglington (Conseiller juridique du comité): Ces amendements étaient en préparation au mois d'août, et deux d'entre eux nous ont été soumis. De toute évidence, les mesures ont été prises.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Pour compléter cette note de triomphe, nous allons imprimer la lettre que M^{me} Temple adressait à M. Eglington le 11 août 1976 à ce sujet.

[Texte]

August 11, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs. & Other Statutory
Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Re: Motor Vehicle Safety Regulations, SOR/72-248,
SOR/73-539, SOR/74-361

Further to your letter of July 29, 1976, I have been informed that the errors other than those in section 302 of SOR/72-248 are in the process of being corrected and that appropriate proposed amendments were published in Part I of the Canada Gazette, dated May 15, 1976 and these amendments are now in the process of being made. With respect to section 302 of SOR/72-248, I have been informed that it will be taken care of in a revision of that section which will be published shortly as a proposal of Part I of the Canada Gazette.

Yours very truly

Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-254, and SOR/76-351, Air Transportation Tax Regulations and amendments, and the first one, that is, SOR/75-254, was before us on November 13, 1975. There is a commentary by counsel. Was this printed before, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, it probably was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was printed before, and that would have been in the issue of November 13, 1975. So, we will leave out the commentary, but it is here, however, for renewal of memory, if I can use that expression.

An hon. Member: Well, there is a statement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is the letter of November 24, which did follow the meeting, by Mr. Eglington to Mr. Butler of the Department of National Revenue (Taxation) and the reply of July 19, 1976, by Mr. Prokopowich, Acting Chief, Policy and Legislation, and these two letters are printed herewith.

November 24, 1975

A. Butler, Esq.,
Director,
Regulations Division,
Department of National Revenue (Taxation),
875 Heron Road,
Ottawa, Ontario K1A 0L8

[Interprétation]

Le 11 août 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller, Comité mixte permanent des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat
Édifices du Parlement
Ottawa

Monsieur,

Objet: Règlement sur la sécurité des véhicules automobili-
les—DORS/72-248, DORS/73-538, DORS/74-
361

En réponse à votre lettre du 29 juillet 1976, on m'a assuré que les erreurs autres que celles de l'article 302 du DORS/72-248 seront corrigées. Les modifications proposées ont été publiées dans la Partie I de la Gazette du Canada le 15 mai 1976 seront apportées incessamment. Quant à l'article 302 du DORS/72-248, les modifications nécessaires seront publiées prochainement dans la Partie I de la Gazette du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Avocat-conseil ministériel
Transports Canada
Service du Contentieux
par M^{me} M. D. Temple
Conseiller juridique (ACMT)

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-254 et DORS/76-351, Règlements sur la taxe de transport aérien et amendements; le premier d'entre eux c'est-à-dire le DORS/75-254 nous a été soumis le 13 novembre 1975. Nous avons un commentaire de notre conseiller juridique. Monsieur Eglington, cela a-t-il déjà été imprimé?

M. Eglington: Oui, probablement.

Le coprésident (M. McCleave): Cela a déjà été imprimé et a donc dû figurer dans le numéro du 13 novembre 1975. Nous nous dispenserons donc du commentaire, mais nous l'avons tout de même, pour nous rafraîchir la mémoire, si vous me permettez l'expression.

Une voix: Il y a une déclaration.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a une lettre datée du 24 novembre, qui fait suite à l'entretien entre M. Eglington et M. Butler du ministère du Revenu national (Impôt), ainsi que la réponse du 19 juillet 1976 de M. Prokopowich, directeur suppléant, Politiques et lois; ces deux lettres sont reproduites ici.

Le 24 novembre 1975

Monsieur A. Butler
Directeur
de la Division des règlements
Ministère du Revenu national (Impôt)
875, chemin Heron
Ottawa (Ontario) K1A 0L8

[Text]

Re: SOR/75-254, Air Transportation Tax Regulations

Dear Mr. Butler:

The above Regulations were considered by the Committee on 13th instant (46:37—46:42). I have been instructed to place certain comments and questions before the responsible Instruments Officer. I am addressing myself to you in the first instance, with a copy to Mrs. M. D. Temple, Designated Instruments Officer, Ministry of Transport. If, however, it should be that the Ministry of Transport is primarily responsible for these Regulations I shall of course address myself to Mrs. Temple.

1. The Committee could not see whence flowed the authority of the Minister to require, in terms of section 3(2) of the Regulations, a new licence when the shareholding of a corporate air carrier changes sufficiently to constitute a change in ownership. The Minister is not bound to issue a licence and the effect, therefore, of section 3(2) is to give the Minister a power to cancel a licence because he does not approve of the new shareholders. This did not seem to the Committee a power supportable by section 15 of the Excise Tax Act.

2. Similarly, in the case of a change of name, it seemed to the Committee proper to require that the licence be submitted for suitable amendment. But to require an application for a new licence gives the Minister a veto over business names of air carriers, a power which the Committee could not find in Part II of the Excise Tax Act.

3. The Committee wishes to know whether all air carriers are corporations or whether some are sole traders or partnerships.

4. The Committee considered that the diplomatic exemption contained in section 6 of the Regulations was *ultra vires* section 18(c) of the Excise Tax Act since that provision provides for the exemption of the transportation of a person by air on classes or groups of commercial air services, air carriers or aircraft. Section 6 of the Regulations does not mention any classes or groups of commercial air services, air carriers or aircraft, but lists classes of persons who are not included in section 2, Part II of Schedule III of the Act, the persons who are so included being exempt by operation of section 13 of the Act.

The Committee noted that the additional classes of persons are those included in the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations which, so far as the Committee is aware, have not been implemented in Canada. The Committee wishes to know by what authority it is now sought to implement these Conventions by subordinate legislation in respect of immunity from the air transportation tax.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.Mrs. M. D. Temple
Legal Adviser
Ministry of Transport

[Interpretation]

Objet: DORS/75-254, Règlement sur la taxe de transport aérien

Monsieur,

Le 13 courant, le Comité a étudié le règlement susmentionné (46:37-46:42) et je suis chargé de faire certains commentaires et de poser certaines questions à l'agent chargé des textes réglementaires. Je m'adresse à vous en premier lieu, et j'envoie copie de la présente à M^{me} M. D. Temple, responsable des textes réglementaires désignés, au ministère des Transports. S'il s'avérait cependant que le ministère des Transports soit le premier responsable de ce Règlement, je m'adresserai, bien entendu, à M^{me} Temple.

1. Le Comité ne peut comprendre d'où le ministre tire l'autorité d'exiger, en vertu du paragraphe 3(2) du Règlement, un nouveau permis lorsqu'un nombre suffisant d'actions d'une société de transport aérien change de main, constituant ainsi un changement de propriété. Le ministre n'est pas tenu d'accorder un permis et par conséquent l'effet du paragraphe 3(2) est de donner au ministre le pouvoir d'annuler un permis parce qu'il n'approuve pas les nouveaux actionnaires. Le Comité ne croit pas que ce pouvoir est appuyé par l'article 15 de la Loi sur la taxe d'accise.

2. De la même manière, dans le cas d'un changement de nom, le Comité juge approprié d'exiger que le permis soit présenté pour y apporter les changements requis. Mais le fait d'exiger une nouvelle demande de permis donne au Ministre le droit de veto sur la raison sociale des transporteurs aériens, un pouvoir que le Comité ne trouve pas dans la partie II de la Loi sur la taxe d'accise.

3. Le Comité aimerait savoir si tous les transporteurs aériens sont des sociétés ou bien si certains d'entre eux ne sont que des commerçants ou des associés.

4. Le Comité est d'avis que l'immunité diplomatique prévue à l'article 6 du Règlement est *ultra vires*, l'alinéa 18c) de la Loi sur la taxe d'accise prévoyant l'immunité du transport aérien d'une personne pour les *classes ou groupes de services commerciaux aériens, de transporteurs aériens ou d'avions*. L'article 6 du Règlement ne mentionne aucune classe ni groupe de services commerciaux aériens, de transporteurs aériens ou d'avions, mais énumère les classes de personnes qui ne sont pas comprises dans l'article 2, de la partie II, de l'annexe 3 de la Loi, les personnes y incluses, étant exemptées par l'effet de l'article 13 de la Loi.

Le Comité a remarqué que les classes additionnelles de personnes sont celles qui conviennent par les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, qui, à la connaissance du Comité, n'ont pas été appliquées au Canada. Le Comité aimerait savoir sur quoi on se fonde pour chercher à appliquer maintenant ces conventions par l'intermédiaire d'une loi subordonnée concernant l'immunité de la taxe de transport aérien.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. EglingtonM^{me} M. D. Temple
Conseillère juridique
Ministère des Transports

[Texte]

July 19, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4

Re: SOR/75-254, Air Transportation Tax Regulations

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of November 24, 1975 with respect to the above noted Regulations, forwarded to this Branch for reply. The delay in responding is regretted.

I will endeavour to answer the questions in the order presented in your letter.

1. Section 18(g) of the Excise Tax Act grants the Governor in Council regulatory powers for the general carrying out of the provisions of Air Transportation Tax, Part II of the Excise Tax Act. It is regarded that Regulation 3(2) dealing with the licensing of air carriers falls within the ambit of the aforementioned legislation.

The Act places the responsibility for the collection of air transportation tax on licensed air carriers. Therefore, the Department must maintain for administrative purposes an up-to-date tax roll (e.g. name, ownership) of all licensees. From past experience we have found it to be more practical to issue a new licence than amend the existing one. A similar procedure is authorized under Regulation 3(3), General Excise and Sales Tax Regulations with respect to persons presently licensed as manufacturers under Part V of the Act.

Regulation 3(2), Air Transportation Tax Regulations pertaining to a change in the ownership of a licensed air carrier, is intended to apply only in those instances where a licence is issued to an individual or partnership. The requirement is not applicable to incorporated companies because the licence is issued in the name of the corporation. Any change in the shareholding would not necessarily have any bearing on the corporation, a legal entity in itself.

To remove any doubt as to the intent of the regulation possibly it should be revoked and substituted by the following:

"3(2).1 A licensed air carrier shall apply forthwith for a new licence in the manner described in subsection (1) in any

(2).2 Where the licensed air carrier is an individual or partnership and any change occurs in the ownership, the

[Interprétation]

Le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA

Objet: DORS/75-254, Règlement sur la taxe de transport aérien

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 24 novembre 1975 concernant le Règlement susmentionné que vous avez fait parvenir à la Direction. Veuillez excuser notre retard.

Je tâcherai de répondre aux questions dans l'ordre où elles se présenteraient dans votre lettre.

1. L'article 18(g) de la Loi sur la taxe d'accise autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements pour l'application générale des dispositions de la Partie II de la Loi sur la taxe d'accise intitulée taxe de transport aérien. On considère que l'article 3(2) portant sur les permis des transporteurs aériens est régi par la Loi susmentionnée.

En vertu de la Loi, les transporteurs aériens titulaires d'un permis sont tenus de percevoir la taxe de transport aérien. Le ministère doit donc, pour des raisons d'ordre administratif, tenir à jour un rôle des contributions (exemple: nom, propriété) pour tous les titulaires de permis. L'expérience a montré qu'il est plus pratique de délivrer un nouveau permis plutôt que de modifier un permis déjà existant. Une telle procédure est autorisée en vertu de l'article 3(3) du Règlement sur la taxe générale d'accise et de vente dans le cas des personnes détenant une licence de fabricants conformément à la Partie V de la loi.

L'article 3(2) du Règlement sur la taxe de transport aérien traitant de la cession du titre de propriété d'un transporteur aérien titulaire d'un permis ne s'applique que dans les cas où un permis est délivré à un individu ou à une société. Cette disposition ne s'applique pas dans le cas des corporations puisque le permis est délivré au nom de la corporation. Tout changement d'actionnaires n'entraîne pas nécessairement des répercussions sur la corporation puisque celle-ci est une entité juridique.

Afin d'éliminer tout doute quant à l'objet du Règlement, il serait peut-être préférable de modifier l'article 3 de la façon suivante:

"3(2).1 Un transporteur aérien titulaire d'un permis est tenu de demander immédiatement un nouveau permis de la manière indiquée au paragraphe (1) chaque fois que le nom du transporteur est changé.

(2).2 Lorsque le transporteur aérien titulaire d'un permis est un individu ou une société et que le titre de propriété est

[Text]

new owner shall submit forthwith an application for a new licence in the manner described in subsection (1) . . .”

2. The requirement of an application for a new licence where a change in name occurs, is the same as that for a change in ownership, namely a current tax roll. Licensed air carriers must collect the air transportation tax and it is essential that they be licensed to establish this liability. Similarly, Regulation 3(4), General Excise and Sales Tax Regulations prescribes the same procedure for persons licensed as manufacturers under the Excise Tax Act. There has never been a refusal by the Department to issue a licence on the grounds of an objection to the name of an applicant. If a person is not licensed then he cannot be held liable for any taxes imposed by the law.

3. A review of our tax roll of licensed air carriers as at January 6, 1976 indicates that they are all corporations. While it may be difficult to know the exact status of certain foreign air carriers who are the flagship of their country, the applications show that they are incorporated.

4. In the development of exemptions under the provisions of Section 18(c) of the Act, the emphasis has been on the word “person”. The Governor in Council may exempt from the tax, the transportation of a person by air on any classes or groups of commercial air services, air carriers or aircraft.

Regulation 5 exempts from air transportation tax, the transportation of a person on specific classes of air services listed therein. Whereas Regulation 6, Diplomatic Exemption also provides exemption from the tax certain persons as described, without restricting such exemption to any particular classes or groups of air services.

I would like to suggest that possibly the reason for the uncertainty concerning the validity of Regulation 6, arises from the French text of Section 18(c) which does not convey the same intent as expressed in the English version. The present law was introduced as an amendment by Bill C-40, passed by the House of Commons January 28, 1975 and assented to February 27, 1975, Chapter 24.

From the little information available in our files, it appears that the development of the diplomatic exemption was undertaken in liaison with officers of the Department of External Affairs. It was the understanding that the persons named in the regulation were already being accorded in some areas the benefits and privileges of the Conventions by way of government policy.

However, it was considered that the exemption was within the scope of authority granted under Section 18(c) of the Act.

Yours truly,

W. Prokopowich,
Acting Chief,
Policy and Legislation.

[Interpretation]

changé, le nouveau propriétaire est tenu de demander immédiatement un nouveau permis de la manière indiquée au paragraphe 1 . . .»

2. Les dispositions relatives à une demande d'un nouveau permis, lorsqu'un changement de nom se produit sont les mêmes que lorsque le titre de propriété est cédé, soit la tenue à jour d'un rôle des contributions. Les transporteurs aériens titulaires d'un permis sont tenus de percevoir la taxe de transport aérien et, en conséquence, ils doivent posséder une licence. L'article 3(4) du Règlement sur la taxe générale d'accise et de vente contient les mêmes dispositions à l'égard des fabricants munis de licence en vertu de la Loi sur les taxes d'accise. Le ministère n'a jamais refusé de délivrer un permis à cause du nom du demandeur. Si une personne n'est pas titulaire d'un permis, elle ne peut être tenue de payer les taxes prévues par la Loi.

3. La révision, effectuée le 6 janvier 1976, du rôle des contributions des transporteurs aériens titulaires d'un permis indique qu'il s'agit uniquement de corporations. Bien qu'il soit difficile de connaître de façon exacte le statut légal de certains transporteurs aériens étrangers qui sont au service de leur pays, les demandes indiquent que tous sont des corporations.

4. Dans l'établissement des exemptions en vertu des dispositions de l'article 18(c) de la Loi, on a mis l'accent sur le mot «personne». Le gouverneur en conseil peut exempter de la taxe le transport aérien d'une personne par toutes classes ou tous groupes de services aériens commerciaux, de transporteurs aériens ou d'aéronefs.

L'article 5 du Règlement exempté de la taxe sur le transport aérien le transport d'une personne dans des classes de services aériens bien définies. Toutefois, l'article 6, qui traite de l'immunité diplomatique, exempté également de la taxe, certaines personnes bien précises sans pour autant restreindre l'exemption à des classes ou des groupes particuliers de services aériens.

La raison pour laquelle la validité de l'article 6 est mise en doute se fonde à mon avis, sur le fait que la version française de l'article 18(c) n'a pas le même sens que la version anglaise. La présente loi fut présentée comme un amendement par le bill C-40, adopté par la Chambre des communes le 28 janvier 1975 et sanctionné le 27 février 1975, chapitre 24.

Selon les quelques renseignements contenus dans nos dossiers, il semble qu'on ait instauré l'immunité diplomatique en collaboration avec des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures. Il était convenu que les personnes mentionnées dans le Règlement bénéficiaient déjà, en certains domaines des avantages et des privilèges de certaines Conventions en vertu de politiques gouvernementales.

On considère toutefois que l'immunité est régie par l'article 18(c) de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur suppléant,
Politiques et lois
W. Prokopowich.

[Texte]

Mr. Robinson: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: At the bottom of page one of our counsel's notes the statement is made that if the Committee wishes to see useful and accurate statutory references given, it will be necessary that the higher standard be laid down by the Privy Council Office, whose co-operation in this respect must be secured. And I would merely suggest this is probably most desirable. I wonder if we could not make that recommendation.

• 2115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this is what we had considered before at the meeting, but thank you for putting it on record. I think it is co-operation in this respect, if I may respectfully make that suggestion. Mr. Eglington, you have heard Mr. Robinson's...

Mr. Eglington: That matter is covered in the general report and the fact that the references the Committee desires are not being given.

Mr. Robinson: On page 2 of the notes, Mr. Chairman, about halfway down, the note is made that the effect of Section 3(2) is to give the Minister the power to cancel a permit because he does not like the new shareholders. I have not been able to find anywhere where this is properly clarified, or maybe an amendment is required.

Mr. Eglington: On page 2 of Mr. Prokopowich's letter of July 19, after his statement that the purpose of the regulation can apply only to sole traders and partnerships and not to corporations, he has suggested that they draft an amendment which would take care of that particular point.

Mr. Robinson: Well, in other words, there should be a revocation or suggest that this amendment take place.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Robinson: This is a suggestion, so that we should recommend that it ought to be carried out, then.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Committee has heard Mr. Robinson's suggestion that we put it in the stronger terms of our making a recommendation.

Commentary by counsel?

Mr. Eglington: On the ancillary point, about reporting a change of name in respect of a sole trader or partnership, the Excise report that no application for a new licence merely on the account change of name has ever been refused, and they like to keep their records up to date, and in light of that the Committee might decide that that particular point that was first raised is not really worth pushing any further. The crux of

[Interprétation]

M. Robinson: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Au bas d'une des pages de notes de notre conseiller juridique, on peut lire que, si le comité désire obtenir des références statutaires précises et utiles, il sera nécessaire d'obtenir du bureau du Conseil privé des normes plus élevées et, pour ce faire, la collaboration de ce bureau doit être obtenue. A mon sens, c'est hautement souhaitable, et peut-être pourrions-nous en faire l'objet d'une recommandation.

Le coprésident (M. McCleave): Il en avait été question lors de la réunion, mais merci d'y être revenu. C'est dans un esprit de coopération que je fais cette suggestion. Monsieur Eglington, vous avez entendu M. Robinson...

M. Eglington: Le sujet est traité dans le rapport général; il y a aussi le fait que les renvois que le Comité désire ne sont pas indiqués.

M. Robinson: Monsieur le président, au milieu de la page 2 des notes, il est indiqué que l'article 3(2) accorde au ministre le pouvoir d'annuler un permis parce qu'il peut ne pas aimer les nouveaux actionnaires. Il n'y a pas eu d'explication acceptable à ce sujet; il faut peut-être un amendement.

M. Eglington: A la page 2 de sa lettre du 19 juillet, M. Prokopowich indique, après avoir souligné que le règlement est destiné à s'appliquer aux individus et aux sociétés et non pas aux corporations, qu'il est prêt à préparer un amendement qui tienne compte de cette objection.

M. Robinson: En d'autres termes, il faut révoquer ces dispositions ou indiquer qu'un amendement sera présenté.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: Il s'agit d'une suggestion; il faut peut-être procéder par voie de recommandation.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité a entendu la proposition de M. Robinson voulant que cette question soit présentée sous la forme plus officielle d'une recommandation.

Le conseiller a-t-il quelque chose à ajouter?

M. Eglington: En ce qui concerne la question supplémentaire de l'annonce des changements de nom par les individus ou les sociétés, les fonctionnaires de la direction de l'Accise, signalent qu'aucune demande de nouveaux permis simplement pour un changement de nom n'a encore été refusée et que la procédure leur permet de tenir leurs dossiers à jour. Devant ces considérations, le Comité peut bien décider de ne pas mainte-

[Text]

the Committee's objection has been taken care of by the proposed amendment.

Mr. Robinson: I appreciate the fact that they have never refused one, but that does not mean to say that they might not. At least we are on the record with regard to . . .

Mr. Eglington: They are retaining the power which would enable them to do so, but the Committee might feel that it is unlikely that they will.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, all right. I . . .

Mr. Robinson: What about this veto power that the Minister apparently has which is not covered under Part II of the Excise Tax Act?

Mr. Eglington: That is the veto power which will effectively be removed by amending Section 3(2).

Mr. Robinson: That is all part and parcel of these two suggested amendments.

Mr. Eglington: Except in relation to refusing an application for a new licence on the grounds of objection to change of name. If the Committee is not sanguine as to the Minister's never exercising that power of veto, then the Committee should take the point up again. If the Committee thinks that the past practice is a good guide to future practice, then . . .

Mr. Robinson: Looking at the last sentence in Mr. Prokopowick's letter, where he says:

... it was considered that the exemption was within the scope of authority granted under Section 18(c) of the Act.

Are you satisfied with this?

Mr. Eglington: No. That is a separate point; that is the point relating to the exemption of the family of . . .

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: . . . diplomatic and consular personnel from the airport tax.

Mr. Robinson: What is the recommendation of counsel there?

Mr. Eglington: The original recommendation was that we take objection to it on the grounds that it was ultra vires. That has been done and a reply has been given that they consider that it is intra vires because the emphasis in paragraph (c) of Section 18 is on the word "person" and not on the words "classes or groups of commercial air services". Counsel do not regard that as very persuasive.

I had hoped to be able to say that the whole matter would be effectively superseded by the enactment of Bill C-6, which is the act to implement the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Privileges and Immunities.

Mr. Robinson: But that has never been done.

Mr. Eglington: But the bill is introduced this session.

However, I had lengthy discussions with the Department of External Affairs this afternoon and it would appear that, if

[Interpretation]

nir ses premières objections. La difficulté que le Comité a soulevée est réglée par l'amendement proposé.

M. Robinson: Je comprends que les fonctionnaires de la direction de l'Accise n'ont jamais refusé le permis dans ces circonstances, mais il n'est pas dit qu'ils ne le feront jamais. Nous aurons au moins soulevé cette difficulté . . .

M. Eglington: Ils continuent d'avoir le pouvoir de refuser, mais le Comité peut être d'avis qu'il est peu probable qu'ils s'en servent.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: Que pensez-vous du pouvoir de veto que le ministre semble détenir et qui n'est pas couvert dans la partie II de la Loi sur la taxe d'accise?

M. Eglington: C'est le pouvoir de veto qui sera effectivement retiré au ministre avec l'amendement à l'article 3(2).

M. Robinson: La question est couverte par les deux amendements proposés.

M. Eglington: Sauf pour ce qui est du refus possible d'une demande de nouveau permis simplement pour un changement de nom. Si le Comité craint que le ministre n'utilise son pouvoir de veto, il peut revenir sur cette question. D'autre part, si le Comité estime que la façon dont on a toujours appliqué cette procédure dans le passé augure bien pour l'avenir . . .

M. Robinson: Je cite la dernière phrase de la lettre de M. Prokopowich:

On considère toutefois que l'immunité est régie par l'article 18(c) de la Loi.

Êtes-vous satisfait de cette explication?

M. Eglington: Non. C'est une autre question, celle qui a trait à l'exemption des familles . . .

M. Robinson: En effet.

M. Eglington: . . . du personnel diplomatique et consulaire pour ce qui est de la taxe d'aéroport.

M. Robinson: Quelle est la recommandation du conseiller dans ce cas?

M. Eglington: Notre recommandation initiale était de rejeter cette exemption en invoquant qu'elle était ultra vires, et c'est ce que nous avons fait. La réponse que nous avons reçue était que les fonctionnaires du ministère pensaient que cette exemption était intra vires parce que l'insistance au paragraphe (c) de l'article 18 portait sur le terme de «personne» et non pas sur l'expression «classes ou groupes de services aériens commerciaux». Le conseiller du Comité ne considère pas que c'est là un argument très valable.

J'avais espéré pouvoir signaler que la question serait réglée avec l'entrée en vigueur du Bill C-6, qui vise à faire appliquer les conventions de Vienne, sur les privilèges et immunités du personnel diplomatique et consulaire . . .

M. Robinson: Mais il n'y a rien eu de fait.

M. Eglington: Le bill sera présenté au cours de la présente session.

Cependant, il appert, d'après les longues discussions que j'ai eues cet après-midi avec les représentants du ministère des

[Texte]

one assumes that the bill is carried and the conventions are implemented into Canadian municipal law, the problem will still not necessarily be solved because the drafting of Article 34 of the Convention is not such as makes crystal clear that diplomatic personnel and their families are to be exempted from airport taxes. So it is still possible that the exemption from the airport tax will have to depend upon this regulation and not on Article 34 of the Convention.

• 2120

Mr. Robinson: Or may be they can apply for a rebate—pay the tax and then apply for a rebate.

Mr. Eglington: Well, if they are not exempted they are not entitled to a rebate.

Mr. Robinson: If and when the act is passed it will all probably be done retroactively so it will solve all our problems.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Apparently, according to Mr. Eglington, the amendment that is now going to be considered in due solemnity by both Houses does not really cover the situation.

Mr. Eglington: No, well, it does not clearly cover the situation because in implementing Article 34 it is only implementing the words of Article 34 and it is far from clear that Article 34 applies to airport taxes because it specifically excludes from the taxes, from which the people are exempted, charges for services rendered where the tax is not subsumed in the price of the goods or services purchased. Of course, the airport tax is something added straight on the top of the price of the airline ticket and the Department of External Affairs is not prepared to give an opinion one way or the other. I do not blame them. They have in front of them the practice of other countries that have implemented the Convention. Some do treat the exemption as exempting from airport taxes and some do not. So the matter is not clear and we will have to take it up further.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could you take it up with External Affairs and ask them to explain to us what they are really trying to do and whether they cannot make a correction in the legislation. Surely if legislation is that close to solving it then legislation could be asked to solve it. Is it not as simple as that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: The simplest way of doing it is to amend the Excise Tax Act once again because there is a specific exemption provided there for diplomatic personnel. The exemption that we have been quarrelling with them over is the exemption of the families of diplomatic personnel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So this could be done when the Minister of Finance brings in his budget in the spring and they present that great catalogue of things that have to be done. This could form a large and useful part of that package and nobody would ever really notice.

Mr. Eglington: And it would clear up all possible doubt.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can you ask that this be done? Is this agreed?

[Interprétation]

Affaires extérieures, que même si le bill est adopté et que les conventions sont entérinées dans la législation municipale canadienne, le problème ne sera pas nécessairement réglé parce qu'il n'est pas clair, de la façon dont l'article 34 de la convention est rédigé, que le personnel diplomatique et les familles du personnel diplomatique peuvent être exemptés des taxes d'aéroport. Il reste donc fort possible que l'exemption de la taxe de l'aéroport soit basée sur les règlements et non pas sur l'article 34 de la convention.

M. Robinson: Peut-être aussi qu'ils pourraient payer la taxe et puis demander un remboursement.

M. Eglington: S'ils n'ont pas droit à l'exemption, ils n'auront donc pas droit à un remboursement.

M. Robinson: Si la Loi adoptée a un effet rétroactif, tous nos problèmes seront réglés.

Le coprésident (M. McCleave): D'après M. Eglington, l'amendement qui sera étudié solennellement par les deux Chambres ne règlera pas le problème.

M. Eglington: En effet, on aura beau appliquer l'article 34 son libellé n'en sera pas plus clair et on ne sait si l'article 34 s'applique aux taxes d'aéroport car il exclut des exemptions les frais de service lorsque la taxe n'est pas comprise dans le prix des biens ou des services. Et la taxe d'aéroport est ici ajoutée directement au prix des billets d'avion et le ministère des Affaires extérieures n'ose pas se prononcer, ce en quoi je le comprends. Le Ministère sait comment les autres pays appliquent la convention et certains de ces pays traitent l'exemption comme étant une exemption de taxes d'aéroport. Donc la question n'est pas claire et loin d'être réglée.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous soumettre la question au Ministère des Affaires extérieures et lui demander de nous expliquer ses objectifs et s'il peut apporter une correction à la Loi. Si la Loi permet d'approcher de la solution, elle peut certainement nous permettre de l'atteindre, n'est-ce pas, monsieur Eglington?

M. Eglington: La façon la plus simple de procéder serait de modifier à nouveau la Loi sur la taxe d'accise car cette Loi prévoit une exemption particulière pour le personnel diplomatique. Ce avec quoi nous n'étions pas d'accord, c'était l'exemption accordée aux familles du personnel diplomatique.

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait profiter du budget du printemps du Ministre des Finances pour faire inclure cela dans la liste des affaires à régler. Cette question le pourrait alors faire partie de l'ensemble sans que personne en fait ne s'en aperçoive.

M. Eglington: Et cela éclaircirait totalement la situation.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous demander qu'on procède ainsi? Êtes-vous d'accord?

[Text]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Thank you.

Now there is one other part—it almost got away from us but it is right here at the back—there is a four-line commentary on SORT/76-351 of August 6, 1976, printed herewith.

August 16, 1976

Explanatory Note

This amendment replaces the Regulation 5 referred to in Mr. Prokopowich's letter of July 19, 1976, and is clearly *intra vires* the enabling Act as specific classes of air service are set out.

Next, Mr. Co-Chairman, we get to SOR/75-144—Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations; SOR/73-81—Ste-Scholastique Leasing Regulations. They have been before us on June 26, 1975. There is a commentary by counsel. All this arises under the Public Lands Grants Act and Financial Administration Act and the commentary of two pages is printed herewith.

STE-SCHOLASTIQUE (BLAINTERRE INCORPORATED) REGULATIONS

Public Lands Grants Act
Financial Administration Act
P.C. 1975-564

May 28, 1975

1. Sections 4(1)(a) and (b) of the Public Lands Grants Act read:

“4. (1) The Governor in Council may

(a) authorize the sale, lease or other disposition of any public lands that are not required for public purposes and for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law;

(b) make regulations authorizing the Minister having the control, management and administration of any such public lands to sell, lease or otherwise dispose of them, subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe.”

Section 52 of the Financial Administration Act reads:

“52 Subject to any other Act of Parliament, no transfer, lease or loan of public property shall be made to any person, except on the direction of the Governor in Council or in accordance with regulations of the Governor in Council made on the recommendation of the Treasury Board.”

The present regulations have not been made on the recommendation of the Treasury Board, as were the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81). Nor has the Governor in Council directed the leasing of lands to Blainterre Incorporated for section 2 of the regulations merely gives the

[Interpretation]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

Il y a une autre partie qui nous a presque échappé et qui se trouve là en dessous, c'est ce commentaire de quatre lignes sur le DORS/76-351 du 6 août 1976 ci-après annexé.

Le 16 août 1976

Note explicative

Le présent modificatif remplace l'article 5 du Règlement auquel réfère M. Prokopowich dans sa lettre du 19 juillet, 1976. Cette modification est *intra vires* de la loi habilitante puisque des classes précises de services aériens sont établies.

Ensuite, monsieur le coprésident, nous passons au DORS/75-144—Ste-Scholastique (Blainterre Inc.)—règlements; DORS/73-81—Ste-Scholastique—Loi sur la Cession à bail. Ces affaires nous ont été présentées le 26 juin 1975 et le conseiller a présenté son commentaire. Tout cela découle de la Loi sur les concessions de terres publiques et de la Loi sur l'administration financière. Le commentaire est imprimé ci-après.

RÈGLEMENT VISANT SAINTE-SCHOLASTIQUE (BLAINTERRE INCORPORÉE)

Loi sur les concessions des terres publiques
Loi sur l'administration financière
C.P. 1975-564

Le 28 mai 1975

1. Les alinéas (a) et (b) du paragraphe (1) de l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques se lit comme suit:

«4. (1) Le gouverneur en conseil peut

(a) autoriser la vente, location ou autre aliénation de toutes terres publiques qui ne sont pas requises pour des fins publiques et dont la vente, la location ou autre aliénation n'est pas autrement prévue par la loi;

(b) établir des règlements autorisant le ministre qui a le contrôle, la gestion et l'administration de toutes terres publiques de cette nature à les vendre, louer ou autrement aliéner, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.»

L'article 52 de la Loi sur l'administration financière stipule que:

«52 Sous réserve de toute autre loi du Parlement, aucun transfert, bail ou prêt de biens publics ne doit être fait à une personne, sauf selon les directives du gouverneur en conseil ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil sur la recommandation du conseil du Trésor.»

Le présent règlement n'a pas été établi sur la recommandation du conseil du Trésor, comme c'était le cas pour le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81). Le gouverneur en conseil n'a pas non plus ordonné la cession à bail de terres à la Blainterre Incorporated puisque

[Texte]

Minister an authority to lease ("... the Minister of Transport may ... lease"). Section 52 of the Financial Administration Act has not, therefore, been complied with.

2. Section 4(1) of the Public Lands Grants Act is confined to lands

- (i) that are not required for public purposes, and
- (ii) for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law.

The power to make regulations under section 4(1)(b) is, thus, given only in respect of land for the sale, lease, etc. of which there is no other provision in the law. In this instance there is other provision in the law, viz, the Public Lands Leasing and Licensing Regulations (SOR/69-633—attached), as also the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81), if the latter in their turn are not *ultra vires*.

The Public Lands Leasing and Licensing Regulations (SOR/69-633) are an exhaustive set of provisions governing lands that are not required for public purposes and for the disposition of which there is no other provision in the law. Once SOR/69-633 was enacted there was, as there continues to be, provision in the law in respect of the sale, leasing, etc. of land, and there is no room for the enactment of regulations governing particular instances and situations providing for leasing terms contrary to those provided for in the Public Lands Leasing and Licensing Regulations. What is sought to be achieved is a dispensation from the existing law in favour of a particular lessee. In this situation there also exists a comprehensive set of regulations, the Ste-Scholastique Leasing Regulations (SOR/73-81), providing for the leasing of lands not required for the new Montreal airport on terms inconsistent with those required by the Public Lands Leasing and Licensing Regulations. Consequently, there is now a dispensation from an existing exceptional class.

It may be that the appropriate manner of proceeding would have been to amend the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, or to revoke them and to enact new ones, creating a more detailed regime controlling the disposition of lands governed by section 4(1) of the Public Lands Grants Act, including the specification of classes of lands and leases to which peculiar terms and conditions are attached.

3. The lease authorized by these present regulations is to be granted "upon such terms and conditions as to rent or otherwise as he (the Minister of Transport) considers necessary or advisable". Section 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act empowers the Governor in Council to make regulations authorizing leases "subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe". In this instance the Governor in Council has prescribed certain conditions that may be imposed and one that must be imposed (sections 3, 4 and 5) and left the balance to the Minister's discretion. This does not appear to be in contravention of section 4(1)(b) of the

[Interprétation]

l'article 2 du Règlement accorde tout simplement au ministre l'autorisation de louer... le ministre des Transports peut... céder à bail». On ne s'est donc pas conformé à l'article 52 de la Loi sur l'administration financière.

2. L'article 4(1) de la Loi sur les concessions de terres publiques ne concerne que les terres

- (i) qui ne sont pas requises dans l'intérêt public, et
- (ii) dont la vente, la cession à bail ou autres utilisations ne sont pas visées par d'autres dispositions de la loi.

Le pouvoir d'établir des règlements en vertu de l'article 4(1)(b) n'est donc accordé que pour les terres dont la vente, la location, etc., n'est pas visé par d'autres dispositions de la loi. A ce propos, il y a d'autres dispositions dans la loi, c'est-à-dire le Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques (DORS/69-633—ci-joint), de même que le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81) si ces derniers ne sont pas *ultra vires*.

Le Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques (DORS/69-633) constitue un ensemble de dispositions qui s'appliquent aux terres qui ne sont pas requises dans l'intérêt public et dont l'utilisation n'est pas visées par les dispositions de la loi. Après avoir édicté le DORS/69-633 il y avait, et il continue toujours d'y avoir, une disposition dans la loi régissant la vente, la cession à bail, etc. des terres ci-dessus visées. Il est donc impossible maintenant d'établir des règlements régissant des situations et des cas particuliers et prévoyant des conditions de location contraires à celles que contient le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques. On tente d'obtenir une exemption de la loi actuelle en faveur d'un bailleur en particulier. Dans la situation présente, il existe aussi un règlement complet, le Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique (DORS/73-81) prévoyant la location de terres qui ne sont pas nécessaires à l'aménagement du nouvel aéroport de Montréal à des conditions non conformes à celles qu'exige le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques. Par conséquent, il y a une exemption d'une catégorie actuelle, elle-même exceptionnelle.

Il aurait peut-être été plus approprié de modifier le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques, ou de l'annuler et d'en établir un nouveau, pour ainsi créer un texte plus détaillé contrôlant la disposition des terres régies par le paragraphe 4(1) de la Loi sur les concessions de terres publiques, notamment en précisant des catégories de terres et de baux auxquelles se rattachent des modalités spéciales.

3. La cession à bail autorisée par le présent Règlement doit être accordée «selon les termes et conditions de location ou autres qu'il (le ministre des Transports) juge utiles ou souhaitables». L'alinéa 4(1)(b) de la Loi sur les concessions des terres publiques donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements autorisant des baux «sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil». Dans le cas présent, le gouverneur en conseil a prescrit certaines conditions qui peuvent être imposées et une qui doit être imposée (articles 3, 4 et 5) et a laissé le reste à la discrétion du ministre. Cette décision ne semble pas enfreindre l'alinéa

[Text]

Act. If an authority to lease were given and the words quoted from the section had not been enacted, the Minister could lease on any conditions he chose. The additional words of the section empower the Governor in Council to circumscribe that discretion in any particular but leave the discretion open to the Minister to be exercised in any way that has not been limited or circumscribed by the Governor in Council's regulations. The concluding words of section 2 of the present regulations, therefore, add nothing to the Minister's power or discretion and are, in truth, surplussage.

See SOR/73-81 and SOR/73-481.

Mr. Robinson: I wonder if our counsel could tell us, Mr. Chairman, on page 2 of his comments whether the recommendation is for amendment or revocation of the Public Lands Leasing and Licensing Regulations.

Mr. Eglington: I think in answer to that question, Mr. Chairman, the recommendation would be for the revocation of the Ste-Scholastique (Blainterre Inc.) Regulations and the amendment of the substantive regulations to which these regulations are an exception. The commentary has been printed before, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But there are two letters that . . .

Mr. Eglington: I think that was included again because this whole matter has gone on so long. This is really another one of our . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Your commentary should also include a letter of September 17, 1975 by yourself to Mr. Hunter Gordon and the initial reply of October 9, by Mrs. Temple and then a further reply by yourself to Mrs. Temple of October 16.

• 2125

Mr. Robinson: Mr. Chairman, might I ask you a question with regard to October 9 . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I may just finish this, Mr. Robinson, so that we can get the record complete—the letter from somebody on behalf of Mrs. Temple of July 20, 1976. So those four letters are printed.

September 17, 1975

Hunter W. Gordon, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations

[Interpretation]

4(1)(b) de la Loi. Si on donnait l'autorisation de louer et si les termes de la loi sus-mentionnés n'étaient pas édictés, le ministre pourrait louer selon les conditions qu'il détermine. Les mots supplémentaires de l'article donnent au gouverneur en conseil le pouvoir de limiter cette discrétion en tout point, mais laissent au ministre le droit d'exercer sa discrétion de toutes les façons qui n'ont pas été limitées ou restreintes par le règlement du gouverneur en conseil. La conclusion de l'article 2 du présent Règlement n'ajoute donc rien au pouvoir ou à la discrétion du ministre et représente, en fait, une redondance.

Voir DORS/73-81 et DORS/73-481. Voir aussi DORS/75-259.

M. Robinson: Je me demande si notre conseiller pourrait nous dire si, à la page 2 de ses commentaires, il recommande la modification ou la révocation de la Loi sur les concessions de terres publiques ainsi que les règlements sur la concession.

M. Eglington: Je répondrai que je recommande la révocation des règlements pour Ste-Scholastique (Blainterre Inc.) ainsi que la modification des règlements de fond auxquels ces règlements font exception. Ces commentaires ont déjà été imprimés, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Mais il y a deux lettres qui . . .

M. Eglington: Je crois qu'on a à nouveau inclus cette question car l'affaire traîne depuis si longtemps. C'est là une autre de nos . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vos remarques devraient aussi inclure une lettre datée du 17 septembre 1975 que vous avez envoyée à M. Hunter Gordon ainsi que la première réponse du 9 octobre qui a été faite par M^{me} Temple et une autre réponse de votre part à M^{me} Temple, datée du 16 octobre.

M. Robinson: Monsieur le président, pourrais-je vous poser une question concernant la date du 9 octobre.

Le coprésident (M. McCleave): Permettez d'abord que j'en termine avec cette question. Il y a donc la lettre adressée au nom de M^{me} Temple en date du 20 juillet 1976. Nous allons donc faire imprimer ces quatre lettres.

Le 17 septembre 1975

M. Hunter W. Gordon,
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet: DORS/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporée)—règlements DORS/73-81, Ste-Scholastique—Loi sur la question à bail

[Texte]

Dear Mr. Gordon:

The above Regulations were considered by the Committee on 26th June last (33:24-33:29).

It was first noted that whereas SOR/73-81 had been made on the recommendation of the Treasury Board, as required by section 52 of the Financial Administration Act, SOR/75-144 had not, being made on the recommendation of the Ministry of Transport alone. It also did not appear that His Excellency in Council had directed the leasing of lands to Blainierre Incorporated.

The substance or purpose of SOR/75-144 is set out in section 2 which is a *non obstante* provision purporting to dispense with the application of SOR/73-81 in the circumstances set out in that section. The Regulations made under SOR/73-81, the Ste-Scholastique Leasing Regulations, would seem to be a "provision in the law", as are also the Public Lands Leasing and Licensing Regulations, SOR/69-633, thus removing the basis for action under section 4(1) of the Public Lands Act. Thus, on 11th March 1975 there existed an exhaustive set of provisions governing lands not required for public purposes and for the dispositions of which no other provision existed in law, viz, SOR/69-633 and SOR/73-81. It would seem to follow that there was no room for the enactment of regulations covering particular instances and situations and providing for leasing terms contrary to those provided for in SOR/69-633 and SOR/73-81. SOR/75-144 would, then, seem to be a purported dispensation from the existing law in favour of a particular lessee.

Similar observations, of course, apply to the Ste-Scholastique Leasing and Licensing Regulations vis-à-vis the Public Lands Leasing and Licensing Regulations.

It occurred to the Committee that a more appropriate manner of proceeding would have been to amend, or to rewrite the Public Lands Leasing and Licensing Regulations themselves, in order to create a more detailed regime controlling the disposition of lands governed by section 4(1) of the Public Lands Grants Act, including the specification of classes of lands and leases to which peculiar terms and conditions were or could be attached.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

October 9, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
The Senate, Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

[Interprétation]

Monsieur,

Les règlements ci-dessus ont été étudiés par le Comité le 26 juin dernier (33:24—33:29).

On a tout d'abord constaté que tandis que le DORS/73-81 avait été établi sur recommandation du Conseil du Trésor, tel que requis par l'article 52 de la Loi sur l'administration financière, le DORS/75-144 n'a été établi que sur la seule recommandation du ministère des Transports. Il ne semblerait pas non plus que son Excellence en Conseil ait ordonné la cession à bail de terres à Blainierre Incorporée.

Le sujet ou objectif du DORS/75-144 figure à l'article 2 qui est une disposition *nonobstante* ayant pour but de traiter de l'application du DORS/73-81 dans des circonstances établies dans ledit article. Les règlements énoncés d'après le DORS/73-81, Règlements de cession à bail de Ste-Scholastique, sembleraient être une «disposition de la Loi», comme le sont les règlements sur la Concession et cession à bail des terres publiques, figurant au DORS/69-633, annulant toute justification d'actions d'après l'article 4 (1) de la Loi sur les terres publiques. En fait, le 11 mars 1975, il existait un ensemble exhaustif de dispositions régissant les terres non nécessaires à des fins publiques et qui n'étaient régies par aucune autre disposition de la Loi, à savoir le DORS/69-633 et le DORS/73-81. Il semblerait découler de cette situation qu'il n'y avait pas nécessité de mettre en vigueur des règlements couvrant des cas et des situations particulières et régissant des modalités de cession à bail, règlements qui auraient différé de ceux figurant aux DORS/69-633 et 73-81. Le DORS/75-144 semblerait alors être une exemption volontaire à la Loi actuelle en faveur d'un locataire donné.

Naturellement, des observations semblables s'appliquent aux Règlements sur la concession et cession à bail de Ste-Scholastique par rapport aux Règlements sur la concession et cession à bail des terres publiques.

Il sembla au Comité qu'il serait à propos d'établir une façon plus appropriée de procéder, ou de réénoncer les Règlements sur la concession et cession à bail des terres publiques, de façon à mettre sur pied une méthode de contrôle plus détaillée de la disposition des terres régies par l'article 4 (1) de la Loi sur les concessions de terres publiques, y compris la spécification de catégories de terres et de baux auxquels pourraient se rattacher des conditions particulières.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller
G. C. Eglington

Le 9 octobre 1975

M. G. C. Eglington, Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat, Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)

[Text]

RE: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations, SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regs.

Dear Mr. Eglington:

With respect to your comment in your letter dated September 17th as to the fact that there is no reference in SOR/75-144 to the recommendation of the Treasury Board, I am attempting to ascertain the reason therefore but have not yet had any success.

With respect to your comments in the third paragraph of that letter, it seems to me that both SOR/73-81 and 75-144 were made pursuant to paragraph 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act. The power in this paragraph is not restricted by the phrase "of which there is no other provision in the Law" as is the power in paragraph 4(1)(a) of that Act. It may well be preferable, from a drafting point of view, to amend the Public Lands Leasing and Licensing Regulations for the purpose of incorporating the provisions set out in SOR/73-81 and 75-144 rather than enacting two separate regulations but I would think that a Court of Law would hold that a more recent and more specific regulation, purported to have been made under the same power as an older and mere general regulation, by implication amends that older more general regulation.

Thank you for your comments on these Regulations and I hope that my comments are of some assistance to you.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

October 16, 1975

Mrs. Mary Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations

Dear Mrs. Temple:

Thank you for your letter of 9th instant.

I am always wary of seeming to disagree with those who are well experienced in the application of and background of regulations. However, I must confess that I can not see how it can be that paragraph 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act is not restricted in precisely the same way in which paragraph 4(1)(a) is restricted. Does not the word "such", in the phrase

[Interpretation]

Objet: DORS/75-144, Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée), DORS/73-81, Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique

Monsieur,

Suite à votre lettre du 17 septembre dans laquelle vous faisiez observer que l'on ne faisait pas référence au DORS/75-144 dans la recommandation du Conseil du Trésor, je cherche actuellement à connaître la raison de cette situation, mais mes efforts se sont avérés vains jusqu'à maintenant.

En ce qui concerne les remarques contenues dans le troisième paragraphe de votre lettre, il me semble que le DORS/73-81 ainsi que le DORS/75-144 ont tous deux été rédigés en vertu de l'alinéa 4 (1) b) de la Loi sur les concessions de terres publiques. A cet alinéa, le pouvoir n'est pas limité par la phrase «dont... n'est pas autrement prévue par la Loi», comme c'est le cas du pouvoir dont il est question à l'alinéa 4(1)a) de la Loi. Il est peut-être bien préférable, du point de vue de la rédaction de modifier le Règlement sur la concession et la cession à bail de terres publiques, afin d'y inclure les dispositions contenues dans les DORS/73-81 et 75-144, plutôt que de mettre en vigueur deux règlements distincts; je crois qu'un tribunal jugerait qu'un règlement récent et précis, ayant été rédigé en vertu de la même loi d'autorisation qu'un règlement plus vieux et de portée plus générale, modifie par induction ce dernier règlement plus ancien et plus général.

Je vous remercie des commentaires que vous avez faits sur ces règlements et j'espère que les miens sauront vous être utiles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

M. D. Temple (Mme)
Conseiller juridique (XL)

Le 16 octobre 1975

Mme Mary Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet: DORS/75-144, Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée) DORS/73-81, Règlement sur les sessions à bail à Sainte-Scholastique

Madame,

Je vous remercie de votre lettre datée du 9 courant.

Il m'est toujours désagréable de sembler en désaccord avec ceux qui ont de l'expérience dans l'application et l'historique des règlements. Toutefois, je dois reconnaître que je ne comprends pas pourquoi on n'apporte pas à l'alinéa 4(1) b) de la Loi sur les concessions de terres publiques, les mêmes restrictions que celles qui sont prévues à l'alinéa 4(1)a). L'expression

[Texte]

“any such public lands” import into paragraph 4(1)(b) the entire restriction which qualifies “any public lands” in paragraph 4(1)(a)? It occurs to me that paragraph 4(1)(b) is restricted both by the requirement that the lands are not required for public purposes and by the restriction that there is no other provision in the law for the sale, lease or other disposition of the lands.

Yours sincerely;

G. C. Eglington,
Counsel.

July 20, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
& Other Statutory Instruments
The Senate
140 Wellington Street
Room 314
Ottawa, Ontario

Re: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations, SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regs.

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of July 8, 1976, I would like to point out that the opinions expressed by you in your letter of October 16, 1975 appear to contain a possible interpretation of the provisions referred to therein.

Yours very truly

Anita Geiges, Secretary
Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
(for) per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I want to ask a question with regard to a letter of October 9, 1975, from Mrs. Temple. Is it understood that recently passed regulations necessarily amend older regulations? And if so, to what extent?

Mr. Eglington: No, I would think not, Mr. Robinson. I think that it does not necessarily follow that an amendment acts in a way that is set forth in that letter. And in this instance, I thought that that view ignored the actual drafting of the provisions involved.

This series of correspondence raises two questions that have always plagued us. One is dispensation, because that is what has been achieved, and the other is the legal opinion. Of course, I think Mrs. Temple has gone as far in her last letter as she can by saying that the view that I have put to her on July 8 of this year contains a possible interpretation of the provisions

[Interprétation]

«de cette nature» dans «toutes terres publiques de cette nature» n'apporte-t-elle pas à l'alinéa 4(1)b) les mêmes restrictions que celles qui entourent l'expression «toutes terres publiques» à l'alinéa 4(1)a)? Il me semble que l'alinéa 4(1)b) est restreint à la fois par l'exigence voulant que les terres ne soient pas destinées à des usages publics et par le fait qu'il n'existe pas d'autres dispositions dans la loi régissant la vente, la location ou d'autres utilisations des terres.

Veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington,
Conseiller.

Le 20 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
140, Wellington
Pièce 314
Ottawa

Objet: DORS/75-144, Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée) DORS/73-81, Règlement sur les cessions à bail à Ste-Scholastique

Monsieur:

En réponse à votre lettre du 8 juillet 1976, j'aimerais souligner que les opinions que vous avez exprimées dans votre lettre du 16 octobre 1975 semblent contenir une interprétation possible des dispositions qui y sont mentionnées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Anita Geiges, secrétaire
Conseiller général
Transport Canada
Direction du Contentieux
pour: Mme M. D. Temple
Conseiller juridique

Monsieur Robinson.

M. Robinson: J'aimerais poser une question concernant la lettre du 9 octobre 1975 émanant de M^{me} Temple. Est-il exact que les règlements adoptés récemment modifient nécessairement les règlements plus anciens et ce dans quelle mesure?

M. Eglington: Je ne pense pas monsieur Robinson. Ce que la lettre dit concernant l'application d'un amendement n'est pas tout à fait exact. De plus la lettre ne tient pas compte de la rédaction des dispositions elles-mêmes.

Ces lettres posent deux problèmes auxquels nous nous heurtons depuis longtemps. Il s'agit d'une part des dispenses et d'autre part des avis juridiques. M^{me} Temple dit dans sa dernière lettre que ma lettre du 8 juillet offrait une interprétation possible des dispositions évoquées. C'est la position la plus avancée que M^{me} Temple ait réussi à prendre à cet égard.

[Text]

referred to therein. I think that is as far as Mrs. Temple has been able to go.

Mr. Robinson: Well, does what she has said in this letter apply to the specific situation?

Mr. Eglington: I think so, yes.

Mr. Robinson: And in the letter of October 16, are you satisfied that that has been properly answered by Mrs. Temple?

Mr. Eglington: Well, I think, as I said before, Mrs. Temple has gone as far as she can . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): She says you may be right.

Mr. Eglington: . . . in view of Mr. Thorson's rulings on the giving of legal opinions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that not right? She says you may be right. This is a possible interpretation, Mr. Robinson. It may be that is the sort of question that—we are going to have to decide something like that on Thursday night when we have Mr. Basford and Mr. Thorson before us.

Mr. Robinson: Well, I find it a bit disconcerting to get the kind of reply that we got in the letter of July 20, where the statement is made that Mr. Eglington's letter of October 16 appears to contain a possible interpretation. You know, I just wonder about this. Surely we can get something a little more definite than that.

Mr. Eglington: Well, we expect, Mr. Robinson, that is perhaps something that you can take up with Mr. Basford on Thursday night because officers of the Department of Justice at the moment are simply not in a position to go any further than that.

Mr. Robinson: Well, my query is, I wonder how this really helps us. But maybe you are right and we should bring this to Mr. Basford . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think this is very germane to the issue that we are faced with on Thursday night and we have been faced with and bedevilled with for two years now. We have to somehow come to grips with the question, given our terms of reference and the fact that we have to pass our opinions on almost everything under the sun in line with criteria approved by both Houses of Parliament after diligent debate. I suppose we can make a case of crying as loudly as we can, "For God's sake, tell us why you are proceeding on such and such a basis" so that we can say, "Well, now, having heard these people from the department, we have some idea of what they are trying to do and we can pass judgment on it."

But I guess this is the cornerstone of all the difficulties, really, we are finding ourselves in at the present time. How much can we get by way of reasoned response to the problems that have come before us for months and months and months now? And I think on Thursday night that we will keep the meeting going until 3 o'clock in the morning, I hope. And I hope that we beat each other into the ground and come to a fair position after it is over because I think this is intolerable,

[Interpretation]

M. Robinson: Ce qu'elle affirme dans sa lettre s'applique-t-il au cas qui nous intéresse?

M. Eglington: Je crois bien.

M. Robinson: Est-ce que dans sa lettre du 16 octobre, M^{me} Temple répond comme il faut à la question?

M. Eglington: Comme je l'ai dit tantôt, M^{me} Temple est allée aussi loin qu'elle a pu . . .

Le coprésident (M. McCleave): Elle dit que vous avez peut-être raison.

M. Eglington: . . . Étant donné les décisions rendues par M. Thorson en ce qui concerne les avis juridiques.

Le coprésident (M. McCleave): Elle dit que vous avez peut-être raison. C'est là une interprétation possible, monsieur Robinson. Nous aurons peut-être à décider d'une question du même genre jeudi soir lorsque M. Basford et Thorson comparaitront devant nous.

M. Robinson: Je trouve pour ma part bizarre que la lettre du 20 octobre affirme que la lettre de M. Eglington en date du 16 octobre pourrait représenter une interprétation éventuelle. Ne pensez-vous pas que nous pourrions avoir une réponse plus précise que cela.

M. Eglington: Vous pourriez soulever la question avec M. Basford jeudi soir, car c'est tout ce que les fonctionnaires du ministère de la Justice ont pu nous dire à ce propos jusqu'à présent.

M. Robinson: Vous avez sans doute raison, nous devrions en parler à M. Basford.

Le coprésident (M. McCleave): Cela fait déjà deux ans que nous nous heurtons à ce problème. Il va falloir que nous le réglions d'une façon ou d'une autre dans le cadre de notre mandat, étant donné que nous sommes censés émettre des avis sur n'importe quoi conformément aux dispositions adoptées par les deux Chambres. Nous devrions donc obtenir des explications des fonctionnaires du ministère pour pouvoir ensuite nous faire une opinion sur ce sujet.

Voilà justement le nœud du problème, à savoir dans quelle mesure pourrions-nous obtenir une réponse valable aux nombreuses questions qui nous ont été posées au cours des derniers mois. J'espère que jeudi soir nous allons poursuivre nos discussions jusqu'à trois heures du matin si nécessaire pour savoir enfin où nous en sommes. Il est en effet inadmissible de poursuivre dans ces conditions, car c'est une perte de temps pour tout le monde.

[Texte]

the way we are proceeding now. I think it is a colossal waste of good people's time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): On the next thing that comes before us, they even improve on the recorded message when they are asked whether a certain reply is a result of a legal opinion received from any source, and they do not answer that at all. They just repeat the recorded message. They do not even say: "Yes, we have had a legal opinion. Don't you not wish you could see it!" No, no; they do not even condescend to say that they may have had an opinion from any source.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Robinson, anyway, we are going to give you right-of-way to vigorously pursue the point arising out of the Ste. Scholastique matter on Thursday night.

And, as Senator Forsey says, we deal next with SOR/72-469 and SOR/75-35, the Flying Accident Compensation Regulations, and amendments before us on three different occasions, March 13 and 1st of 1975, and February 5 of 1976; Mr. Eglington's letter to a Mr. Sleeman of February 13, 1976, and a memorandum from Mr. Sleeman, and a further one of June 9, 1976.

February 13, 1976

D. J. Sleeman, Esq.,
Legal Services,
Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: SOR/75-35, SOR/72-469, Flying Accident Compensative Regulations Your file: 8450-3

Dear Sir:

The correspondence on the above Regulations was considered by the Committee at its meeting on 5th instant.

I am instructed to enquire of you whether or not the position taken by the Honourable the Treasury Board on the Committee's concern over the coverage of Civil Aviation Inspectors under the compensation provisions in sections 3 and 6 of the Regulations is a result of legal opinion received from any source.

The Committee would also appreciate being given a further and more extensive technical explanation of the position taken up by M. Lefebvre in his letter of 16th April last past.

I shall likewise be glad if you will kindly afford me a technical explanation as to how the compensation received pursuant to section 7 of the Aeronautics Act by these Regulations is an "Allowance" or "gratuity" within the meaning of section 6 of the Pension Act.

Your faithfully,

G. C. Eglington,
Counsel.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Et la fois suivante, ils feront encore mieux, ils amélioreront même leur «message enregistré» lorsqu'on leur demandera si la réponse qu'ils nous ont donnée a été confirmée par une opinion juridique quelconque: ils ne nous répondront même pas. Ils se contenteront de répéter leur «message enregistré». Ils ne disent même pas: «Oui, nous avons consulté un expert juridique. Ne voulez-vous pas entendre son opinion?» Non, non, ils ne condescendent même pas à reconnaître avoir consulté un expert juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit, M. Robinson, nous allons vous donner carte blanche et jeudi soir vous pourrez soulever vigoureusement les questions posées par l'affaire de Ste-Scholastique.

Comme le sénateur Forsey le dit, nous allons maintenant passer aux DORS/72-469 et DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accidents d'aviation et aux amendements qui nous ont été soumis à trois reprises, les 1^{er} et 13 mars 1975 et le 5 février 1976. Nous avons une lettre de M. Eglington adressée à M. Sleeman et datée du 13 février 1976 ainsi qu'un mémoire de M. Sleeman suivi d'un autre mémoire daté du 9 juin 1976.

le 13 février 1976

Monsieur D. J. Sleeman
Services du contentieux
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Objet: DORS/75-35, DORS/72-469, Règlements sur l'indemnisation en cas d'accidents d'aviation, Votre dossier: 8450-3

Monsieur,

La correspondance sur les règlements susmentionnés a été étudiée par le Comité lors de sa réunion du 5 courant.

On m'a prié de vous demander si la position adoptée par l'honorable Conseil du Trésor devant la préoccupation du Comité au sujet de la participation des inspecteurs d'aviation civile aux dispositions d'indemnisation des articles 3 et 6 du règlement, résulte ou non d'une opinion juridique reçue d'une source quelconque.

Le Comité aimerait aussi recevoir une explication technique plus détaillée de la position prise par M. Lefebvre dans sa lettre du 16 avril dernier.

Je vous saurais gré également de me donner une explication technique sur la façon dont l'indemnisation reçue, conformément à l'article 7 de la Loi sur l'aéronautique par ces règlements, est une «allocation» ou une «gratification», au sens de l'article 6 de la Loi sur les pensions.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller
G. C. Eglington

[Text]

February 18, 1976

G. C. Elington,
Regulations & Statutory Instruments,
Committee & Private Legislation Branch.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.
Flying Accident Compensation Regulations, SOR/75-35

Further to your letter of February 13, 1976, I have turned the matter over to Mr. Denis Lefebvre, since it is to his explanation that you have directed your concern.

I am unable to provide you with a technical explanation regarding Section 6 of the Pension Act without expressing a legal opinion.

June 9, 1976

G. C. Elington,
Committees & Private Legislation Branch,
Regulations & Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

Re: Flying Accident Compensation Regulations—
SOR/72-469, SOR/75-35

Further to my letter of February 18, 1976, I would advise that Mr. Lefebvre has left this office for a period of undetermined duration. He has returned to me the correspondence in connection with the Flying Accident Compensation Regulations. He has asked me to convey to you the message that he has given as full an explanation as possible in the circumstances in his letter of April 16, 1975. He advises that he cannot go beyond that is contained in that correspondence without involving himself in the expression of a legal opinion. I would concur with him in that regard.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is really incredible, because here counsel has gone into the question in the most delicate way. "We would like to know whether the position taken by the honourable the Treasury Board is a result of a legal opinion". In other words, he is not even asking for them to give their precious legal opinion. Then it says;

... a further and more extensive technical explanation.

Mr. Thorson told us at lunch that day or in that second letter of his: Oh, technical explanations; yes, yes, oh certainly. And now we are told: Oh no, if we gave you a technical explanation it would involve giving a legal opinion. Ha, ha, ha, ha, ha. You have sailed a lap and got back to the starting point. It is an absolutely incredible bureaucratic *tour de force*.

[Interpretation]

Le 18 février 1976

G. C. Elington
Règlements et textes réglementaires
Direction des Comités de la législation privée

Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances
Règlement sur l'indemnisation en cas d'accidents d'aviation,
DORS/75-35

Suite à votre lettre du 13 février 1976, j'ai saisi M. Denis Lefebvre de la question, étant donné que vos préoccupations ont trait à son explication.

Je ne puis vous donner une explication technique l'article 6 de la Loi sur les pensions sans exprimer d'avis juridique.

Le 9 juin 1976

M. G. C. Elington
Direction des comités et de la législation privée
Règlements et autres textes réglementaires

Monsieur Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances

Objet: Règlements sur l'indemnisation relative aux accidents d'avion—DORS/72-469, DORS/75-35

Suite à ma lettre du 18 février 1976, je tiens à vous aviser que Monsieur Lefebvre a quitté le service pour une période indéterminée. Il m'a transmis toute la correspondance relative aux règlements sur l'indemnisation relative aux accidents d'avion. Il m'a prié de vous faire savoir que, dans sa lettre du 16 avril 1975, il vous a donné toutes les explications possibles eu égard aux circonstances. Il considère que dépasser le contenu de cette lettre l'obligerait à exprimer une opinion juridique, ce qu'il se refuse à faire. Je partage son point de vue à cet égard.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est absolument incroyable, vous savez, car notre avocat a abordé la question de la façon la plus délicate qui soit. Nous voudrions savoir si la position adoptée par l'honorable Conseil du Trésor résulte ou non d'une opinion juridique. Autrement dit, on ne leur demande même pas de donner leur précieuse opinion juridique. Puis je lis:

... une explication technique plus détaillée.

M. Thorson nous a dit ce jour-là pendant le déjeuner ou dans une seconde lettre: «Ah oui, des explications techniques, oui, oh!, certainement.» Et maintenant on nous dit: Oh! non, si nous vous donnions une explication technique, cela reviendrait à fournir une opinion juridique. Ah! Ah! Ah! Ah! Ah!. Vous

[Texte]

Mr. Robinson: Well, that is our usual answer or nonanswer, I guess.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Anyway, this is it, but it is rather reinforced, is it not, because Mr. Sleeman backs up the opinion of a Mr. Lefebvre.

Mr. Eglington: Complication.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, SOR/75-616, the Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations, and a letter from Miss Mayrand to Mr. Van Berkel. And there is a letter back from Mr. Bouffard of the Department of Justice, respectively, April 13, 1976 and July 27, 1976. And having been printed, may I simply make the point to Miss Mayrand, very good point.

April 13, 1976

Mr. G. Van Berkel
Director, Legal Services
Department of Labour,
Ottawa.

Re: SOR/75-616, Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations

Dear Mr. Van Berkel:

These Regulations were before the Standing Joint Committee at its meeting of April 1st, 1976.

It was noted that subsections 10(d) and (e) provide for the use of standards established under provincial statutes as *amended from time to time*. The Committee has maintained on several occasions that, although the incorporation of external standards is a permissible and sometimes useful practice, the incorporation of *variable* standards is a practice objectionable in itself and amounts to a circumvention of the Statutory Instruments Act which would otherwise govern the making, registration and publication of any amendment to the Regulations.

The Committee would appreciate having your views on this point.

Yours sincerely,

L. Mayrand,
Counsel.

July 27, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate,
Ottawa, Ontario K1A 0A4

[Interprétation]

avez vu par quel truc on revient au point de départ. C'est un tour de force bureaucratique absolument incroyable.

Mr. Robinson: Eh bien, c'est une réponse, ou plutôt une non-réponse que nous recevons souvent.

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit, voilà où en sont les choses mais nous sommes tout de même un peu plus avancés, n'est-ce pas, puisque M. Sleeman confirme l'opinion de M. Lefebvre.

M. Eglington: C'est une complication de plus.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS/75-616, Chaudières et récipients soumis à une pression interne—Règlements sur la sécurité; nous avons une lettre de M^{lle} Mayrand à M. Van Berkel ainsi qu'une lettre de M. Bouffard du ministère de la Justice; ces lettres sont datées respectivement du 13 avril 1976 et du 27 juillet 1976. Ces documents étant annexés aux délibérations, je voudrais revenir aux points soulevés, avec raison, par M^{lle} Mayrand.

Le 13 avril 1976

Monsieur G. Van Berkel
Directeur du contentieux
Ministère du Travail
Ottawa

Objet: DORS/75-616—Chaudières et récipients soumis à une pression interne—Règlement sur la sécurité

Monsieur,

Ce règlement a été soumis au Comité mixte permanent lors de sa réunion du 1^{er} avril 1976.

On a remarqué que les paragraphes 10(d) et (e) prévoyaient l'utilisation de normes établies en vertu des statuts provinciaux tels qu'*amendés de temps à autre*. Le Comité a soutenu à plusieurs reprises que, bien que l'incorporation de normes extérieures était une pratique acceptée et parfois utile, l'incorporation de normes variables constituait une pratique contestable en soi, et une façon d'échapper à la Loi sur les Textes réglementaires qui, autrement, régirait l'établissement, l'enregistrement et la publication de toute modification au règlement.

Le Comité aimerait connaître votre opinion à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller
L. Mayrand

Le 27 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa.

[Text]

Re: Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations
SOR/75-616

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of July 8, 1976, I wish to advise that our client department has instructed us to take the necessary steps to amend SOR/75-616, Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations by revoking the provision "as amended from time to time" contained in subsections 10(d) and (e) and Section 34 of the said Regulations.

Yours truly,

Denis Bouffard,
Solicitor

Labour Canada
Ottawa, Ontario K1A 0J2

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think I have recalled earlier to this Committee from time to time that the first time our counterparts in the United Kingdom went into action was on exactly this sort of situation. I think it arose out of incorporating future changes in the British Pharmacopoeia—am I pronouncing that correctly?—anyway, the standard by which they judge drugs in the United Kingdom, that some regulation was going to incorporate something that would be included in that very esteemed reference work at a future time.

The Regulations Committee of the United Kingdom burst into action and they precipitated a debate in the House of Commons and, after a couple of hours when a very respected senior minister of the Crown had to give way and retreat and holler with his hands in the air, they made the change that Miss Mayrand has brought about by her letter here.

Is my historical recollection really decently good, Miss Mayrand or Mr. Eglington? Am I correct in what I am recalling?

Mr. Eglington: Quite so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mr. Robinson: May I assume, Mr. Chairman, that our counsel is satisfied that, in revoking the provision, they have satisfied our queries?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): One of our small victories in which we should all rise and give three loud huzzas I suppose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will have to do it to ourselves.

[Interpretation]

Objet: Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne, DORS/75-616

Monsieur:

En réponse à votre lettre du 8 juillet 1976, je vous signale que notre ministère client nous a prié de prendre les mesures nécessaires en vue de faire modifier le DORS/75-616, Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne, par la suppression de l'expression «et leurs modifications» contenue dans le paragraphe 10(e) et l'article 34 du Règlement.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Denis Bouffard,
Avocat.

Travail Canada,
Ottawa.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois avoir dit à plusieurs reprises devant ce comité que la première fois que notre homologue du Royaume Uni avait pris des mesures, c'était précisément dans ce genre de situation. Il s'agissait, je pense, de modifications futures de la pharmacopée britannique; quoi qu'il en soit, il s'agissait des normes applicables aux médicaments au Royaume Uni. Il s'agissait, aux termes d'un règlement, de compléter à une date ultérieure cet ouvrage de références particulièrement estimé.

Le comité des Règlements du Royaume Uni s'est mis en branle et a imposé un débat à la Chambre des communes; au bout d'une ou deux heures, un ministre important et respecté de la Couronne ayant cédé et pris la fuite en invoquant le ciel, on procédait à la modification que M^{lle} Mayrand vient d'obtenir grâce à sa lettre.

M^{lle} Mayrand, monsieur Eglington, est-ce que mes souvenirs historiques sont exacts? Est-ce que je me souviens bien?

M. Eglington: Parfaitement.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

M. Robinson: Monsieur le président, j'imagine que notre conseiller juridique est satisfait maintenant que ces dispositions ont été révoquées.

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une de ces petites victoires pour lesquelles nous devrions tous nous lever et crier bravo.

Le coprésident (M. McCleave): Si nous ne le faisons pas, qui le fera?

• 2135

SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations and "Rules for the Administration of Reserve Stocks of Feed Grain authorized by Vote 43 b", before us July 24, 1975 and

DORS/75-265—«Règlement sur les stocks de réserve de provendes» et «Règles concernant l'administration des stocks de réserve de provendes autorisés par le crédit 43b»; ce docu-

[Texte]

April 8, 1976, commentary of Counsel. Mr Eglington, this I guess has been printed before, the commentary.

Mr. Eglington: The original commentary, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be, however, since it is reasonably short, that it can go in again, the three-point commentary, Mr. Clerk, and the letter of April 27 by Mr. Eglington to one person, the Chairman of the Reserve Stock Management Committee of the Canadian Livestock Feed Board, but copies in other directions, and the answer back from the Chairman of the Reserve Stock Management Committee, etc. These are printed.

March 11, 1976

The Regulations were before the Committee on 24 July 1975. The Rules have not been before the Committee but constitute a statutory instrument. The Rules have not been published in the Gazette Part II and so their appearance before the Committee is fortuitous, in the sense that counsel had to discover their existence and request a copy for scrutiny.

The following points can be made.

1. It is not apparent why the Rules are not a "regulation" within the meaning of section 2(1) of the Statutory Instruments Act. They are as substantive as the content of the Regulations and it is difficult to see how it could be said that they were not made in the exercise of a legislative power. If the Rules are a regulation, then they should have been registered and published in the Gazette Part II.

2. The timing of the Regulations and of the Rules and of the action taken to release grain seems distinctly odd. From Mr. Sonneveld's letter of 10th October 1975 it appears that the Reserve Stock Management Committee only authorized two releases, on 14 February and 17 April 1974. Yet the Regulations were not made until 29th April 1975 and there could, therefore, be no Reserve Stock Management Committee until that date. The Rules provide for a reserve stock to be maintained only until 1 May 1975, two days after the Regulations were made. The Regulations would seem, therefore, to have been given a retroactive effect.

3. Mr. Sonneveld's letter answers the Committee's original concern in the sense that it is made clear that in the event of a refusal of grain the Committee would have given reasons. In fact, no one was ever turned down.

April 27, 1976

G. Sonneveld, Esq.,
Chairman,
Reserve Stock Management Committee,
Canadian Livestock Feed Board,
5250 Ferrier Street,
Montreal, Quebec H4P 1L4

[Interprétation]

ment nous a été soumis le 24 juillet 1975 et le 8 avril 1976; nous avons également un commentaire de notre conseiller juridique. Monsieur Eglington, je pense que ce commentaire a déjà été imprimé.

M. Eglington: Le premier commentaire, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): C'est fort possible, mais puisque c'est assez court, nous pouvons réimprimer, monsieur le greffier, ce commentaire en trois points ainsi que la lettre du 27 avril adressée par M. Eglington au président du Comité de gestion des stocks de réserve de l'Office canadien des provenances dont des exemplaires ont été envoyés à qui de droit, ainsi que la réponse du président du Comité de gestion des stocks de réserve, etc. Ces documents sont annexés.

Le 11 mars 1976

Ces règlements ont été présentés au Comité le 24 juillet 1975. Les règles n'ont pas été présentées au Comité mais constituent un texte réglementaire; elles n'ont pas été publiées non plus dans la Partie II de la Gazette, de sorte que leur présentation au Comité est fortuite, le conseiller devant découvrir leur existence et en demander une copie afin de les vérifier.

Il est possible de souligner les points suivants:

1. La raison pour laquelle les règles ne constituent pas un «règlement» au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires n'est pas évidente. Elles sont aussi formelles que le règlement, et il est difficile de comprendre pourquoi on alléguerait qu'elles n'ont pas été établies dans l'exercice du pouvoir législatif. Si les règles constituent un règlement alors, elles auraient dû être enregistrées et publiées dans la Partie II de la Gazette.

2. Les dates prévues pour les règlements et les règles, de même que pour la distribution des provenances semblent des plus singulières. D'après la lettre datée du 10 octobre 1975, de M. Sonneveld, il semblerait que le Comité de gestion des stocks de réserve n'ait autorisé que deux distributions soit le 14 février et le 17 avril 1974. Le règlement n'a toutefois pas été édicté avant le 29 avril 1975 et, par conséquent, il ne pouvait y avoir de Comité de gestion des stocks de réserve avant cette date. Les règles prévoient le maintien d'un stock de réserve jusqu'au 1er mai 1975 seulement, soit deux jours après que le règlement ait été adopté. Par conséquent, il semblerait que le règlement ait eu un effet rétroactif.

3. La lettre de M. Sonneveld répond aux premières questions du Comité en ce qu'il y est clair que s'il y avait eu refus de provenances, le Comité en aurait donné les raisons. En fait, personne n'a jamais vu sa demande refusée.

Le 27 avril 1976

Monsieur G. Sonneveld
Président
Comité de gestion des stocks de réserve
Office canadien des provenances
5250, rue Ferrier
Montréal (Québec) H4P 1L4

[Text]

Re: SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations Feed Grain Reserve Stock Rules

Dear Mr. Sonneveld:

The Committee considered the above Regulations and Rules at its meeting of 8th instant.

It appeared to the Committee that the sequence of events was as follows: 14.2.1975 First release from Reserve at Halifax 17.4.1975 (?) Second release from Reserve at Halifax 29.4.1975 Feed Grain Reserve Stock Regulations made and come into force 1.5.1975 Maintenance of Reserve Stock at Halifax ceased 5.5.1975 Feed Grain Reserve Stock Regulations registered

The Committee could not understand how the releases of 14th February and 17th April 1975 could be made when there was at those two dates no Reserve Stock Management Committee in existence which could lawfully release the grain. The Committee only came into existence on 29th April 1975 when the Feed Grain Reserve Stock Regulations came into effect.

The Committee was not sure when the "Rules for the Administration of Reserve Stocks of Feed Grain Authorized by Vote 43b" were made but they, too, could not come into effect until there was a Committee to make them, which would put the date at 29th April when the releases had already been made.

The Committee could not see why the "Rules" were not considered to be and dealt with as a regulation within the meaning of section 2(1) of the Statutory Instruments Act. They appeared to the Committee to be at least as substantive as the Regulations themselves. If the "Rules" are a regulation, they have yet to come into effect, not having been registered and published as required by the Statutory Instruments Act.

The Committee found this whole manner of proceeding puzzling. It is likely, therefore, that there is some link in the chain, as it were, of which the Committee is unaware and which will explain and validate everything that has been done. I shall await your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

J. E. McLaughlin, CWB, Winnipeg
C. G. E. Earl, CWB, Winnipeg
Alistair Ross, Legal Adviser, Privy Council Office

[Interpretation]

Objet DORS/75-265, Règlement sur les stocks de réserve de provendes

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement mentionné ci-dessus au cours de sa réunion du 8 courant.

Selon le Comité, il semble que les événements se soient déroulés dans l'ordre suivant: 14 février 1975 Premier octroi d'approvisionnements pris sur les stocks de réserve de Halifax 17 avril 1975(?) Deuxième octroi d'approvisionnements pris sur les stocks de réserve de Halifax 24 avril 1975 Adoption et entrée en vigueur du Règlement sur les stocks de réserve de provendes 1^{er} mai 1975 Abandon des stocks de réserve de Halifax 5 mai 1975 Enregistrement du Règlement sur les stocks de réserve de provendes

Le Comité ne peut comprendre comment on a pu octroyer des approvisionnements le 14 février et le 17 avril 1975 puisqu'à ces deux dates, il n'existait pas encore de Comité de gestion des stocks de réserve qui aurait pu légalement autoriser l'octroi de stocks. Le Comité a été mis sur pied seulement le 29 avril 1975, lors de l'entrée en vigueur du Règlement sur les stocks de réserve de provendes.

Le Comité ne connaît pas exactement la date d'établissement des règles pour la gestion des stocks de réserve de provendes conformément au crédit 43b mais elles ne pouvaient pas non plus entrer en vigueur avant qu'il n'existe un comité chargé de les édicter, ce qui nous reporte au 29 avril, soit après que les deux octrois d'approvisionnements aient déjà été faits.

Le Comité ne comprend pas pourquoi les règles n'ont pas été considérées et traitées comme un Règlement aux termes du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Selon le Comité, elles semblent au moins aussi importantes que le Règlement lui-même. Si ces règles constituent un Règlement, elles ne sont pas encore entrées en vigueur puisqu'elles doivent être enregistrées et publiées conformément à la Loi sur les textes réglementaires.

Le Comité estime déroutante cette façon de procéder. Il est donc probable qu'il existe un maillon de la chaîne que le Comité ne connaît pas et qui expliquerait et validerait tout ce qui a été fait jusqu'à présent. J'attends votre point de vue.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller
G.C. Eglington

J.E. McLaughlin, CCB, Winnipeg
C.G.E. Earl, CCB, Winnipeg
Alistair Ross, conseiller juridique, Bureau du Conseil privé

[Texte]

June 9th, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
The Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate,
Ottawa, Ontario.

Re:SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations
Feed Grain Reserve Stock Rules

Dear Mr. Eglington:

This is in response to your inquiry of April 27th regarding the above.

By way of background to the subject, I am attaching a copy of a press release put out by the Government relative to the Feed Grains Policy which it introduced effective August 1, 1974. Of course considerable time had been spent in the development of this policy prior to its coming into effect. The aspect of the policy which required the most meticulous attention was the Feed Grain Reserve Stock. The establishment of this reserve was deemed necessary by the Government as visible evidence that adequate supplies would be maintained for the domestic feed market regardless of the demand for feed grain in export channels. The existence of such a reserve alongside of the open market operation, however, caused concern to the trade which would be functioning in that market. It was considered essential in certain quarters that such an umbrella of supply hanging over the open market must be governed by very precise rules if the pricing mechanisms of the open market were to function without being influenced by its presence. The development of these rules and regulations continued into the crop year for some time after the effective date of the policy itself and involved many discussions among Government officials, the Livestock Feed Board, the Wheat Board, and a committee of the trade, before eventually culminating in the Order in Council P.C. 1975-987 (S.O.R. 75-265) about which your Joint Committee now seeks further information.

As to your question that the rules should be dealt with as a regulation, I call your attention to Vote 43b which reads as follows: "To authorize the establishment of the Reserve Stock Management Committee consisting of six members, a Chairman and one other member nominated by the Canadian Livestock Feed Board, two members nominated by the Canadian Grain Commission and two members nominated by the Canadian Wheat Board, for the purpose, notwithstanding any other enactment of the Parliament of Canada, of establishing, maintaining and dealing with a reserve stock of feed grain, in accordance with regulations made by the Governor in Council, and such rules not inconsistent with the regulations as may be made by the Committee, and to reimburse the Canadian Wheat Board for the carrying charges incurred with respect to the said reserve \$."

[Interprétation]

9 juin 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/75/265, Règlement sur les stocks de réserve de
provendes Règles sur les stocks de réserve de
provendes

Monsieur:

La présente fait suite à votre demande de renseignements du 27 avril dernier concernant le texte réglementaire susmentionné.

A titre d'information à ce sujet, vous trouverez ci-joint une copie du communiqué de presse que le gouvernement a publié sur la politique en matière de provendes entrée en vigueur le 1^{re} août 1974. On a évidemment, consacré beaucoup de temps à l'élaboration de cette politique avant qu'elle n'entre en vigueur. L'aspect de cette politique qui a exigé l'attention la plus méticuleuse est celui des stocks de réserve de provendes. Le gouvernement a jugé que cette réserve était nécessaire pour démontrer que seraient conservées des quantités suffisantes pour le marché national de provendes, sans égard à la demande de provendes pour l'exportation. L'existence d'une telle réserve, parallèlement aux activités du marché libre, a toutefois inquiété les intérêts commerciaux de ce marché. Certains ont estimé qu'il était essentiel qu'une telle réserve soit régie par des règles très précises si l'on voulait que la réserve n'influence pas la fixation des prix sur le marché libre. L'établissement de ces règles et règlements s'est poursuivi au cours de l'année culturelle, quelque temps après la date d'entrée en vigueur de la politique elle-même, et a compris de nombreuses discussions entre les fonctionnaires gouvernementaux, l'Office canadien des provendes, la Commission canadienne du blé, et un comité représentant les intérêts commerciaux avant d'aboutir au décret en conseil, C.P. 1975-987 DORS/75-265, au sujet duquel le Comité mixte souhaite maintenant obtenir des renseignements.

Quant à votre question visant à déterminer si les règles constituent un règlement, j'attire votre attention sur le crédit 43b qui dit: «Pour autoriser l'établissement du comité de gestion des réserves composé de six membres et d'un président et d'un membre nommé par l'Office canadien des provendes, de deux membres nommés par la Commission canadienne des grains et de deux membres nommés par la Commission canadienne du blé, chargé, nonobstant toute autre mesure du Parlement du Canada, d'établir, d'entretenir et de gérer une réserve de provendes conformément au règlement édicté par le gouverneur en conseil, de telles règles n'étant pas incompatibles avec les règlements que peut établir le comité et pour rembourser la Commission canadienne du blé des frais fixes encourus à l'égard de ladite réserve \$.»

[Text]

The nature of the Reserve Stock itself was the subject of much discussion before it was ultimately agreed by all of the elements involved that it would, in effect, take the form of a commitment on the part of the Board to maintain a feed grain supply of not more than ten million bushels in Thunder Bay. This would be Wheat Board grain for which the Government would defray carrying charge costs and the rules and regulations governing its use would be as finally promulgated. It was during the subsequent discussions that the Government took the decision to position a portion of the reserve in Halifax and this was also covered by the Regulations which ultimately came into being.

Between the time that the Regulations were devised and their eventual registration, two occasions arose when conditions, as defined by the as yet unpromulgated regulations, called for the release of some small portion of the Halifax stocks. These needs could be met in one of two ways. The Wheat Board could sell grain out of those stocks in its own right or it could follow the principles which were embodied in the Government's Feed Grains Policy by adhering to the Regulations despite the fact that they were not yet registered. Because the former would have given substance to the initial fears of the industry and the latter would be a gesture of good faith for the future, the decision was taken to release stocks in accordance with the Regulations then in the process of formulation.

The two releases from the Halifax reserve were admittedly out of phase but the need for feed grain in the area was established to the satisfaction of the Committee which had been assembled in anticipation of the Regulations and if that need had not been met in a way calculated to instill confidence in the principles of the Feed Grains Policy, it would have been met by normal Wheat Board sales in the area with the attendant loss of credibility that such a course would have entailed.

I trust that you will find the foregoing explanation adequate for presentation to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Yours truly,

Gus Sonneveld,
Chairman
Reserve Stock Management Committee,
and Vice-Chairman, C.L.F.B.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do we have to print the new feed grains policy to begin on August 1, 1974, Mr. Eglington, in the document "Grain Facts"?

Mr. Eglington: No, I would not think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That in itself does not set forth anything that is not contained in perhaps the ordinary way before us.

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

[Interpretation]

La nature des réserves a elle-même fait l'objet de nombreuses discussions avant que toutes les parties intéressées conviennent finalement qu'elle prendrait en fait la forme, d'un engagement de la part de l'Office à maintenir un approvisionnement en provendes qui ne dépasse pas 10 millions de boisseaux à Thunder Bay. Ces réserves constitueraient les provendes de la Commission canadienne du blé pour lesquelles le gouvernement assumerait les frais fixes. Les règles et règlements régissant leur utilisation seraient promulgués ultérieurement. Au cours des discussions subséquentes, le gouvernement a pris la décision d'établir une partie des réserves à Halifax ce que le règlement adopté s'y prévoyait également.

Entre la rédaction et l'enregistrement réel du Règlement, il s'est présenté deux cas où les conditions, définies par le Règlement qui n'était pas encore promulgué, nécessitaient la vente d'une petite partie de la réserve d'Halifax. Ces besoins pouvaient être comblés par l'une de deux méthodes. La Commission canadienne du blé pouvait vendre des provendes provenant de ses propres stocks, ou elle pouvait appliquer les principes du règlement établi suivant la politique du gouvernement en matière de provendes, même s'il n'était pas encore enregistré. Parce que la première méthode aurait contribué à concrétiser les craintes initiales de l'industrie et que la dernière constituait un geste de bonne foi pour l'avenir, il a été décidé de vendre les stocks conformément aux Règlements, alors en voie de rédaction.

Les deux ventes à partir de la réserve d'Halifax étaient manifestement à contretemps mais les besoins dans cette région ont été établis à la satisfaction du Comité, qui avait été créé en prévision du Règlement. Si ces besoins n'avaient pas été comblés de manière à instaurer la confiance dans les principes de la politique en matière de provendes, ils l'auraient été par les ventes habituelles de la Commission canadienne du blé, avec la perte de crédibilité que cela aurait comportée.

J'espère que le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires trouvera ces renseignements suffisants.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Président
Comité de gestion des réserves
et Vice-président,
Office canadien des provendes
Gus Sonneveld

Le coprésident (M. McCleave): Devons-nous imprimer également la nouvelle politique sur les provendes qui a été publiée dans le document «Chronique des grains» et qui devait entrer en vigueur le premier août 1974?

M. Eglington: Non, je ne le pense pas.

Le coprésident (M. McCleave): Cela ne soulève en fait aucun problème qui ne relève de nos travaux ordinaires.

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

[Texte]

Mr. Robinson: A strange thing, Mr. Chairman, to my mind is that the new policy was apparently provided in plenty of time. It was provided on August 1, 1974 and the regulations were not registered until April 29, 1975.

Mr. Eglinton: Precisely, Mr. Robinson. This is a most extraordinary series of events. Releases were made from the grain stocks before the regulations were in force by the setting up of stocks or setting up the committee which would release the stocks and giving it authority for releasing them, and it is evident from Mr. Sonneveld's letter that that was the case, that releases were made before the regulations were in force, that the committee met as a committee before it ever had any lawful, valid existence. He speaks of releases being covered by the regulations which ultimately came into being when conditions as defined by the as-yet unpromulgated regulations called for the release of stocks.

I rather gave up on this one, not because Mr. Sonneveld was difficult, because I was obviously running into a morass. So I gave up during the summer and brought it back here. But even within the definition that the Justice Department accepts of what is a statutory instrument and what is a regulation, the rules of this committee are clearly regulations and ought to have been registered and published and they have not been. So the rules of the committee have never entered into force, and one shudders to think about the validity of the releases of all the grain.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I said the other day in the Senate that a lot of these officials remind me of the incompetent judge of whom somebody said, "His name is necessity: he knows no law". It appears to me there are a whole lot of people named necessity who are occupying important positions in the public service and they seem to think that when James II vacated the throne they mounted it, assumed the cape of ermine, put the crown on their heads, waved the sceptre and all things came to pass.

Mr. Robinson: Well, once again, Mr. Chairman, it is a question of this retroactivity that seems to be so prevalent. You find here that where they say—Mr. Sonneveld says in his letter on page 2 at the bottom:

... the decision was taken to release stocks in accordance with the Regulations then in the process of formulation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My hat! I can scarcely believe it.

Mr. Robinson: How can they do it so blatantly without any consideration whatsoever? Their knuckles should be soundly rapped. I think this is a most dangerous kind of procedure, and certainly a dangerous precedent to be establishing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is one of the worst things we have had.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Gentlemen, in completing our record of this matter, the commentary of Counsel of August 10, 1976 on Mr. Sonneveld's letter, June 9, 1976 is herewith printed.

[Interprétation]

M. Robinson: Monsieur le président, ce qui est étrange, c'est qu'on avait tout le temps nécessaire pour appliquer la nouvelle politique. Elle était prévue pour le premier août 1974 et les règlements n'ont fait leur apparition que le 29 avril 1975.

M. Eglinton: Précisément, monsieur Robinson. Les événements se sont succédés de la façon la plus extraordinaire. Des stocks furent écoulés bien avant que les règlements ne soient en vigueur et, pour ce faire, un comité fut créé et chargé de ces écoulements de stocks et, d'après la lettre de M. Sonneveld cela ne fait pas de doute, des stocks furent écoulés avant que les règlements ne soient en vigueur et ce comité s'est réuni avant d'exister légalement. Il prétend que ces écoulements étaient justifiés par les règlements qui furent plus tard adoptés au sujet de l'écoulement de stocks.

J'avoue que cette affaire m'a découragé, non pas que M. Sonneveld ait créé des difficultés, mais parce que je m'enfonçais peu à peu dans un cul-de-sac. J'ai donc abandonné la question pendant l'été pour vous la soumettre de nouveau. Mais, même en tenant compte de la différence que le ministère de la Justice fait entre un instrument statutaire et un règlement, les règles de ce Comité sont, de toute évidence des règlements et auraient dû être déposées et publiées, ce qui n'a pas été le cas. Les règlements du Comité n'ont donc jamais été mis en vigueur et, il y a lieu de s'inquiéter si l'on pense à la validité des écoulements de stocks.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai dit l'autre jour au Sénat que souvent ces fonctionnaires me rappelaient le juge incompetent dont on a dit: «il se croit au-dessus des lois car il n'en connaît aucune». Il me semble que beaucoup de fonctionnaires occupant des postes importants dans la Fonction publique se croient descendants directs de Louis XIV et estiment «qu'après moi, le déluge!»

M. Robinson: Une fois de plus, monsieur le président, il s'agit avant tout d'une question de rétroactivité. Ici lorsqu'on lit... Au bas de la page 2 de sa lettre, M. Sonneveld dit:

... il a été décidé de vendre les stocks conformément aux règlements, alors en voie de rédaction.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mon œil. Je peux à peine le croire.

M. Robinson: Comment peuvent-ils agir si ouvertement, sans aucun scrupule? Ils méritent une bonne correction. Je pense que c'est la procédure la plus dangereuse qui soit, en tout cas cela constitue un précédent dangereux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et c'est une des infractions les plus graves que nous ayons découvertes.

Le coprésident (M. McCleave): Messieurs, pour compléter notre dossier nous imprimons ici le commentaire de notre conseiller juridique daté du 10 août 1976 et faisant suite à la lettre de M. Sonneveld datée du 9 juin 1976.

[Text]

August 10, 1976

SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations
Comment on Mr. Sonneveld's letter of June 9, 1976

Mr. Sonneveld confirms and explains the sequence of events which had appeared from the earlier correspondence. Releases were made before the Regulations were in force.

Mr. Sonneveld does not really deal with the question of whether or not the Reserve Stock Committee's Rules are "regulations". It seems he assumes that because Vote 43b speaks of regulations of the Governor in Council and Rules of the Committee that the Rules are not "regulations" within the meaning of the Statutory Instruments Act. I still appears to counsel that the Rules are "regulations" and should have been scrutinized in draft by the Legal Advisers to the Privy Council Office, registered and published in the Gazette.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Eglington, probably the consensus is that these rather vigorous opinions should be sent back to Mr. Sonneveld and his group to see what sort of defence, if any, they would like to make. I so thoroughly agree with everything that has been said that I am not going to say anything myself. Would that strike the Committee? I think they should be at least given a chance to see how a parliamentary committee has looked at their answers.

• 2140

Mr. Goodale: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Just dealing particularly with this situation from a practical perspective for a moment, I share the concern of the Committee, of officials apparently acting in a certain fashion according to rules that had not yet in fact been made. I think it is worth noting though that in the case of the particular matter that is before us, the stocks of feed grains and their release, it should be recognized by the Committee that the conditions under which this particular action was taken at the various times referred to in the material before us was a very delicate come-crisis situation that was not to be easily solved under any circumstances, and it had very serious practical implications for the feed grains and livestock industries across the country. And I think we should take note of that very practical and real context in which the actions took place, although that in no way excuses the action that apparently was taken without the proper procedural steps. But I think it is worth noting the practical context.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But if I may venture to put in my oar before counsel comments, it seems to me that if you have that kind of situation, an emergency situation—which arose incidentally in the United Kingdom at the outbreak of the First Great War—and you have to do something which you consider absolutely essential, in that case for the

[Interpretation]

Le 10 août 1976

DORS/75-265, Règlement sur les stocks de réserve de provendes

Objet: Lettre du 9 juin 1976 de M. Sonneveld

M. Sonneveld confirme et explique la suite des événements que la correspondance antérieure faisait ressortir. Des communiqués ont été diffusés avant l'entrée en vigueur du règlement.

Quant à savoir si oui ou non les règlements du Comité de gestion des stocks de réserve constituent «un règlement», M. Sonneveld n'aborde pas vraiment la question. Il semble prétendre que parce qu'il est question dans le crédit 43b du règlement du Gouverneur en conseil et des règlements du Comité que ces dernières ne constituent pas «un règlement» aux termes de la Loi sur les textes réglementaires. Le conseiller semble toujours d'avis que les règles sont «un règlement», et qu'elles auraient dû faire l'objet d'un examen attentif par les conseillers juridiques du Conseil Privé, pour être ensuite enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, je pense que nous sommes tous d'accord pour avertir M. Sonneveld de notre façon de penser; nous verrons ensuite ce qu'il a à dire pour sa défense. Je suis tellement d'accord avec tout ce que j'ai entendu jusqu'à maintenant que je n'ajouterai rien moi-même. Et j'imagine que cela vous étonne? Je pense qu'il faut leur faire savoir ce qu'un comité parlementaire pense de leurs réponses.

Mr. Goodale: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Sur un plan pratique, je partage l'inquiétude du Comité à propos de ces employés qui, apparemment, agissent en conformité de certaines règles qui n'ont pas encore été établies. Il convient cependant de remarquer, dans le cas qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est-à-dire les réserves de grains de provende, que les circonstances dans lesquelles cette mesure particulière a été prise s'inscrivaient dans une situation critique et que cette mesure a eu des conséquences pratiques très importantes pour l'industrie du bétail et des grains de provende de ce pays. Il faut donc essayer de resituer le contexte pratique dans lequel ces mesures ont été prises, bien que cela ne les justifie en aucune façon puisque, apparemment, elles n'ont pas fait l'objet des procédures appropriées. Il ne faut donc pas, et je le répète, perdre de vue le contexte pratique de cette affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous me permettez d'intervenir avant que notre conseiller nous fasse part de ses commentaires, j'aimerais vous dire ceci: Si une situation d'urgence, comme celle qui s'est produite au Royaume-Uni lors de la déclaration de la Première Guerre mondiale, vous oblige à prendre une mesure que vous jugez absolument essentielle,

[Texte]

safety of the state, then you get an act of indemnity afterwards from Parliament specifically declaring retroactively that the illegal action shall be deemed to have been legal. That is the proper way to do it, it seems to me.

Mr. Eglington: There is, if I might say, Mr. Chairman, provision in the Statutory Instruments Act for bringing regulations into force retroactively, and that could have been done in this case but it was not done.

Mr. Goodale: I certainly recognize that point and I think I made reference to it in my original remarks, that I do not think we should excuse what has been done here, but in being critical of it I think it is also useful to recognize the practical context because the actions took place.

Mr. Robinson: I think another point to be added there, Mr. Chairman—I cannot let this go unchallenged—is that the emergency did not arise until six months after the policy was enunciated.

Mr. Goodale: The emergency existed six months before the policy was enunciated.

Mr. Robinson: It says here the first release from reserves was at Halifax and it was six months after the policy was enunciated. And, furthermore, the registration did not take place for another three months after that. And there is no explanation given for this at all. They just went ahead and made releases before the regulations were in force.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, I know nothing about this except that the name Halifax crops up and that at least I recognize as my own backyard, but it seems to me that what has happened is that there was a group that was very knowledgeable on just about everything that affected this particular transaction, so the matter of publishing things within certain time limits may have meant very little to them because due notice was out to perhaps everybody who was concerned with it. But I suppose that is not the mandate that we are given by Parliament; we have to look at these things and to say, well were things done within the framework of what should have been done?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington has reminded me of something I meant to raise in connection with this and other matters; that I think it is time we stopped this business of writing to this, that or Tom, Dick and Harry, an official of the department, and wrote to the minister concerned. This is what they do in other jurisdictions, and it seems to me this is the thing to do, get after the chap at the top, and stop this humbugging around month after month after month after month, letters back and forth. Pretty soon there will not be room in the filing cabinets or the office of the Committee for the documentation being accumulated. Let us give these people a short, sharp shock, bring the minister in here and say, "Mr. Minister, what are you doing with this? Why did you not stop this? What is going on in your department?" Make these chaps remember that they are the servants of the public and not grand high cockalorums who can do anything they please on a plea of public necessity or something of this kind. It is

[Interprétation]

pour la sécurité de l'État dans ce cas-là, vous devez par la suite obtenir un bill d'indemnité du Parlement rendant cette mesure légale rétroactivement. A mon avis, c'est ce qui s'impose dans ces cas-là.

M. Eglington: Monsieur le président, la Loi sur les textes réglementaires contient certaines dispositions sur l'entrée en vigueur rétroactive de certains règlements; on aurait donc pu utiliser ces dispositions dans le cas qui nous préoccupe, mais cela n'a pas été fait.

M. Goodale: Je suis d'accord avec vous et j'ai d'ailleurs dit tout à l'heure que nous ne devons pas chercher à justifier ce qui avait été fait; cependant, si nous voulons critiquer la mesure qui a été prise, je pense qu'il faut tenir compte du contexte pratique dans lequel elle a été prise.

M. Robinson: Monsieur le président, il ne faut pas oublier que cette situation d'urgence n'a surgi que six mois après l'annonce de cette politique.

M. Goodale: Cette situation d'urgence s'est produite six mois avant l'annonce de cette politique.

M. Robinson: Il est dit clairement ici que c'est à Halifax qu'on a commencé à écouler une partie des réserves et cela, six mois après l'annonce de la politique. De plus, l'enregistrement de cette transaction ne s'est fait que trois mois plus tard. Aucune explication n'a été donnée à cet égard. Ces employés ont donc continué à écouler une partie des réserves avant que les règlements soient entrés en vigueur.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, je ne sais pas grand-chose de cette affaire si ce n'est que le nom de Halifax revient sans arrêt; j'ai l'impression que, dans le cas qui nous préoccupe, un groupe d'employés connaissaient parfaitement toutes les modalités de cette transaction et qu'il leur a semblé inutile de publier les documents nécessaires, dans les délais prescrits, étant donné que toutes les personnes concernées avaient déjà été averties en temps voulu. Cependant, là n'est pas notre rôle, qui consiste plutôt à déterminer si ces mesures ont été prises légalement.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Eglington vient de me rappeler quelque chose que je voulais vous dire à propos de tout cela; je pense qu'il est temps que nous cessions d'écrire à un tel ou un tel parmi les employés du ministère, et que nous nous adressions directement au ministre concerné. C'est ce qu'ils font dans les autres juridictions, et à mon avis c'est la chose à faire; il vaut mieux s'adresser à Dieu qu'à ses saints; cela nous évitera d'échanger des lettres pendant des mois avec des subalternes. Bientôt, nous n'aurons plus assez de place dans les classeurs pour ranger tous les documents que nous avons accumulés. Si nous voulons avoir plus de poids auprès de ces fonctionnaires, il nous faut nous adresser directement au ministre pour avoir des explications sur telle ou telle affaire qui s'est produite dans son ministère. Il faut avant tout rappeler à ces employés qu'ils ne sont que de simples fonctionnaires et qu'ils n'ont pas le droit de prendre les mesures qui leur plaisent parce qu'ils les jugent de nécessité publique. Il faut

[Text]

government by imperial ukase instead of by law. I think we ought to write to the Minister and get something direct from the people at the top. This humbugging around with flunkeys is not going to do us much good.

• 2145

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Joint Chairman, I wonder if I would be in order if I venture this comment. I think the point is a good one but it is probably a matter of approach that we have not settled and won for awhile. It would seem that that is not the approach that favours itself or commends itself to yourself; and I guess probably it is a very basic question that has to be considered by the Committee and I think has to be A-1 for the steering committee first to examine and then come back here to the general Committee. I think it is so elemental and basic that it has to be done.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I want to see it considered. We go round and round the merry-go-round with all these officials and time has come to get at some of the people at the top and make them realize what is going on. I suspect a good many of the ministers do not have the ghost of a notion of what is going on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I say this, Mr. Joint Chairman, because now you and I are starting to examine a pretty basic philosophic matter, not philosophic matter but a course of direction for this Committee right out before everybody, as it were. It may be that on Thursday night we get such an answer from Mr. Basford, and if I may say so, such a change of pace from Mr. Thorson, that we are going to be off in new directions and we are really going to be able to go to these departments, crown corporations and emanations from departments and the like and start getting the answers that we have been seeking all along.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have not seen so great faith, no, not in Israel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, well, I have not been to Israel.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, might we then stand this over until a decision is made? We have already had one extensive exchange with Mr. Sonneveld and I really cannot see the worth of engaging upon another.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, shall we leave the option open? I think you should draw to the attention of his adviser or to Mr. Sonneveld himself, the discussion we have had here. Next is SOR/76-181—Restrictive Trade Practices Commission Rules, which was before the Committee on May 20, 1976 as a verbal report.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the Committee objected to the rules in that they were drafted in such a fashion that an order could go from the Commission without reasons being given. I discussed this with Mr. Quinlaw, the Chairman of the Commission, and he told me that it was always their intention to give reasons and they always would give reasons and the original draft of the rules had included

[Interpretation]

donc que nous nous adressions directement au ministre. Toutes ces parlottes avec des sous-fifres ne mènent à rien.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le coprésident, je me demande si je pourrais risquer une petite observation. Je crois que la question est pertinente mais il s'agit probablement d'une question sur la façon d'aborder les problèmes. Or, elle n'est pas réglée et apparemment, elle n'a pas l'heur de vous plaire. Je suppose qu'il s'agit là d'une question fondamentale pour le Comité, d'une question qui devrait être d'abord examinée par le comité de direction puis revenir au Comité dans son ensemble. Je crois que c'est là ce qu'il faudrait faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais que l'on étudie cette question: nous tournons en rond en convoquant tous ces fonctionnaires-témoins et il est temps que nous nous mettions en rapport avec quelqu'un au sommet qui puisse se rendre compte de ce qui se passe. Je crains qu'un grand nombre de ministres n'aient pas la moindre idée de ce qui se passe.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je vous dire, monsieur le coprésident, puisque nous examinons ici une question de base et non pas de principe mais une question de directive pour le présent Comité. Peut-être jeudi soir pourrions-nous obtenir une réponse appropriée de M. Basford. Si vous me permettez aussi de le dire, il y aura un changement d'allure de la part de M. Thorson et nous nous lancerons dans de nouvelles directions et nous serons alors vraiment en mesure de nous mettre en rapport avec ces ministères, ces sociétés de la Couronne et ces émanations des ministères etc. et d'obtenir les réponses que nous recherchons depuis si longtemps.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai jamais rencontré jusqu'ici en Israël une telle foi.

Le coprésident (M. McCleave): Pour tout dire, je n'ai jamais été en Israël.

M. Eglington: Pouvons-nous réserver cette question jusqu'à ce qu'une décision soit prise? Nous en avons déjà discuté longuement avec M. Sonneveld et je ne vois pas la raison de nous lancer dans une autre discussion à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, laissons-nous le choix ouvert? Je crois que nous devrions porter à l'attention du Conseiller de M. Sonneveld ou de M. Sonneveld lui-même ce que nous venons de dire ici. Le prochain article est DORS/76-181—Commission des pratiques restrictives sur le commerce—Règlement qui a été présenté au Comité le 20 mai 1976 sous forme de rapport verbal.

M. Eglington: Dans ce cas-là, monsieur le président, le Comité s'opposait aux règlements du fait qu'ils étaient rédigés de telle façon que l'on permettait à la Commission d'émettre une ordonnance sans la motiver. J'en ai discuté avec M. Quinlan, président de la Commission et il m'a indiqué qu'ils avaient toujours l'intention de fournir les motifs et que la rédaction à l'origine des règlements en avait fait une obliga-

[Texte]

that obligation but it had been eliminated at the Privy Council Office drafting stage. He immediately issued what he called a flyer to all the people that trade and might be involved with the Commission to the effect that reasons would always be given. He has now put into the works an amendment which will require the giving of reasons in instances other than consent orders. They do not want to give reasons for orders that are made in consent of the parties.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, this is not really withholding legal opinions; this is withholding decisions that are made, reached between the commissions and the consenting party that has consented to the whip that is to be made on that party's back; is that it?

Mr. Eglington: That is correct. I think the action that has already been taken completely satisfies the Committee's original objections.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next, SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/75-134—Manpower Mobility Regulations.

This, Mr. Joint Chairman, came before us on July 24, 1975 and May 27, 1976. A letter from Mr. Warren Black to Miss Mayrand of November 24, 1975, and Mr. Eglington's response of May 28, 1976; Mr. Black's further riposte of September 9, 1976, and he has been unreplyed to; appended herewith.

• 2150

November 24, 1975

Ms L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4

Re: SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/
75-134, Manpower Mobility Regulations

Dear Ms Mayrand:

On behalf of the Department of Manpower and Immigration, I wish to provide the following answers to the questions raised in your letter of September 12, 1975 pertaining to the above Regulations:

1. In your comments to the Committee, you appear to have correctly identified the appropriate statutory authorities for these Regulations. I agree with you that it would have been preferable for the Vote to have specified the regulation-making authority. However, the Minister of Manpower and Immigration has recommended to the Governor in Council that he enact these Regulations on the view that, where the authority to make the Regulations is not specified, it is apparently included in the authority to approve. Since the Regulations cannot become effective without the approval of the Governor in Council, and the authority to make them is not specified, the Governor in Council is in fact making them.

[Interprétation]

tion, obligation qui, par la suite, avait été supprimée au moment de la rédaction faite par le bureau du Conseil privé. Le Président a tout de suite envoyé une note à tous les commerçants qui pourraient avoir affaire à la Commission, leur assurant que les motifs seraient toujours fournis. Il a maintenant préparé un amendement qui crée l'obligation de fournir les motifs dans tous les cas autres que les ordonnances après consentement car, dans ce dernier cas, il y a consentement des partis.

Le coprésident (M. McCleave): Il ne s'agit donc pas de refuser des avis juridiques ou des décisions qui ont été rendus par la Commission avec le consentement du parti sur approbation du Whip de ce parti?

M. Eglington: C'est exact. Je crois que les mesures qui ont déjà été prises répondent entièrement aux objections faites à l'origine par le Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant aux DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218, DORS/75-134—Règlements sur la mobilité de la main-d'œuvre.

Cette affaire, monsieur le coprésident, nous a été présentée le 24 juillet 1975 et le 27 mai 1976. Une lettre de M. Warren Black à M^{me} Mayrand du 24 novembre 1975, et la réponse de M. Eglington en date du 28 mai 1976; en plus une autre réplique de M. Black en date du 9 septembre 1976, à laquelle nous n'avons pas répondu; ces documents sont annexés.

Le 24 novembre 1975

M^{me} L. Mayrand
Conseillère
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet: Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre.
DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218,
DORS/75-134

Madame,

Je vous apporte au nom du ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, les réponses suivantes aux questions posées dans votre lettre du 12 septembre 1975 sur les règlements ci-dessus:

1. Dans les remarques que vous avez présentées au Comité, vous semblez avoir identifié correctement les autorisations statutaires appropriées pour ces règlements. Il aurait été préférable, je le concède, que le règlement (l'autorisation) ait été précisé dans le crédit. Cependant, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a recommandé au gouverneur en conseil d'édicter ces règlements étant donné que, lorsque l'autorisation d'édicter des règlements n'est pas précisée, elle revient apparemment à l'autorité qui les approuve. Comme les règlements ne peuvent entrer en vigueur sans l'approbation du gouverneur en conseil et que l'autorisation de les édicter n'est pas précisée, en fait, le gouverneur en conseil qui les édicte.

[Text]

2. The Department considers that an objective test would be unworkable in the two instances referred to in your second question. With respect to the definition of "locality", the only objective test would appear to be one of mileage. However, whether a person is within commuting distance may well depend upon factors other than mileage, for example: availability of public or private transportation; nature of terrain; traffic conditions; quality of roads; weather conditions, etc. It is considered that a purely objective test in terms of a fixed number of miles would be overly rigid.

With respect to the definition of "unemployed worker", an objective test would also appear to be unworkable. In this regard, you will note that the definition of "unemployed worker" includes two elements: unemployment and seeking work. While the former is usually a relatively simple matter to determine, the latter may not be. It is often difficult to determine whether the worker is making a sincere effort to seek work. An element of discretion appears to be necessary here to avoid fraud and abuse of the program.

The Committee seems to consider that these types of discretionary provisions can result in a person being denied a grant solely upon the unreviewable whim of a relatively junior officer. However, in practice a negative exercise of discretion by a manpower officer does not necessarily preclude a review of his decision by a more senior officer or even by the Minister.

3. You will appreciate that as an officer of the Department of Justice, I am unable to provide the Committee with legal opinions. Since I cannot answer your third question without expressing such an opinion, I regret that I am unable to express any views of this matter.

4. In the case of living allowances, the Department considers that an objective test would be unworkable. It is impossible to provide for standards which would identify in advance all situations in which the worker would arrive at the place of employment and find himself in need of a living allowance. The only alternative would be to give this allowance to every person who has received a travel grant for temporary employment, regardless of need. This would undoubtedly result in abuse of the program and a wastage of public funds.

5. Authority for the "Preliminary Examination Grants" is found in Vote 35d of Appropriation Act No. 2, 1966:

"... grants ... in respect of persons who are moved from one place to another place in Canada in connection with the manpower mobility programs ..."

I trust that these replies will be satisfactory for the Committee's purposes. May I add that the Department will be undertaking a comprehensive review of the Manpower Mobility Regulations, during which the concerns expressed by yourself and the Committee members will be taken into account.

Yours very truly,

Warren Black
Director, Legal Services

[Interpretation]

2. Le ministère considère qu'un critère objectif serait impraticable dans les deux cas mentionnés dans votre deuxième question. En ce qui concerne la définition de «localité», le seul critère objectif semblerait être celui du millage. Cependant, la question de savoir si une personne habite à une distance raisonnable, peut dépendre de facteurs autres que le millage; par exemple, la présence des transports publics ou privés, la nature du terrain, les conditions de la circulation, la qualité des chemins, les conditions météorologiques, etc. On considère qu'un critère purement objectif évalué en nombre fixe de milles serait beaucoup trop rigoureux.

En ce qui concerne la définition de «travailleur au chômage» un critère objectif semble là également impraticable. A cet égard, vous remarquerez que la définition du «travailleur au chômage», comprend deux éléments: le chômage et la recherche de travail. Si le premier élément est, d'habitude assez simple à déterminer, le dernier peut ne pas l'être. Il est souvent difficile de déterminer si le travailleur fait un effort sincère pour trouver du travail. Un élément de discrétion semble être nécessaire pour ici éviter les fraudes et les abus.

Le Comité semble penser qu'à cause de dispositions discrétionnaires de ce genre, des subventions peuvent être refusées à des gens simplement par caprice invérifiable d'un employé subalterne. En pratique, cependant, un exercice négatif de discrétion par un agent de la Main-d'œuvre n'exclue pas nécessairement un examen de sa décision par un agent supérieur ou même par le ministre.

3. Vous vous rendrez certainement compte qu'en tant qu'agent du ministère de la Justice, je ne puis donner au Comité un avis juridique. Étant donné que je ne peux pas répondre à votre troisième question sans exprimer une opinion de ce genre, je regrette de ne pouvoir y répondre.

4. Dans le cas des allocations de subsistance, le ministère considère qu'un critère objectif ne serait pas praticable. Il est impossible de prévoir des normes pouvant déterminer à l'avance toutes les situations dans lesquelles le travailleur se retrouvera à son lieu de travail et aura besoin d'une allocation de subsistance. La seule possibilité serait de donner cette allocation à quiconque a, indépendamment des besoins, reçu une subvention de voyage pour un emploi temporaire. Cela aboutirait indubitablement à des abus et au gaspillage des fonds publics.

5. On trouve l'autorisation des «subventions pour visite préliminaire» dans le crédit 35d de la Loi des subsides no 2 de 1966:

«... des subventions aux personnes ou à l'égard des personnes qui se déplacent d'un endroit à l'autre au Canada, par rapport au programme du déplacement de la main-d'œuvre ...»

J'espère que ces réponses satisferont le Comité. J'ajouterai que le ministère va entreprendre une étude exhaustive du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, étude au cours de laquelle on tiendra compte des préoccupations que vous-mêmes et les membres du Comité avez exprimées.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.
Le directeur des services juridiques

Warren Black

[Texte]

May 28, 1976

W. Black, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Manpower and Immigration,
OTTAWA.

Re: SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/
75-134, SOR/75-609, Manpower Mobility Regu-
lations

Dear Mr. Black:

The above Regulations were before the Committee yesterday, SOR/75-609 for the first time. The Committee considered your letter of 24th November 1975. I do apologize for any inconvenience caused to you by the delay in putting these matters once more to the Committee.

On the breadth of the enabling powers in the Votes involved (especially in connection with SOR/75-609 made in reliance on Vote 10b of Appropriation Act No. 2 of 1973), the Committee will soon be reporting to both Houses in the general context of abuses in the making of statutory instruments under Votes and Estimates.

The Committee noted the reasons given for the unsuitability of objective tests in the definitions of "locality" and "unemployed worker".

In relation to the numbered point 2, in your letter of 24th November, second paragraph, the Committee observed that a review is not necessarily precluded, but need not take place, and that an appeal is neither guaranteed nor required by law. The fact of an appeal or review would appear to depend on a disappointed applicant's gumption in prodding the Department or causing it to be prodded, which is, of course, precisely the arbitrary, not to say quixotic and fortuitous, situation the Committee thinks should be avoided. It is possible that a regular review mechanism is now in place and if that be so the Committee will welcome a description of it.

The Committee noticed that in the case of living allowances, in which the Department considers an objective test would also be unworkable, (your numbered paragraph 4) there is no mention of any review of or appeal from the initial decision not to grant an allowance. It may be that in this instance a regular review mechanism is now in operation.

The Committee appreciates your position as expressed in numbered paragraph 3. The Deputy Minister of Justice has

[Interprétation]

Le 28 mai 1976

Monsieur W. Black
Directeur
du contentieux
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration
OTTAWA

Objet: DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218,
DORS/75-134, DORS/75-609, Règlement sur la
mobilité de la main-d'œuvre

Monsieur:

Le Comité a été saisi pour la première fois hier du règlement DORS/75-609, ci-dessus mentionné; et il a pris connaissance de votre lettre du 24 novembre 1975. Veuillez nous excuser pour le retard qui s'est produit et qui, je l'espère, ne vous a causé aucun désagrément.

Au sujet de l'étendue des pouvoirs que confèrent les crédits concernés (notamment en ce qui a trait au règlement DORS/75-609 établi en vertu du crédit 10b de la Loi n° 2 de 1973 portant affectation de crédits), le Comité présentera bientôt aux deux Chambres un rapport sur les abus auxquels donne lieu l'établissement des textes réglementaires sous l'autorité des crédits et prévisions budgétaires.

Le Comité a pris note des raisons invoquées pour démontrer l'inutilité des tests objectifs dont il est question dans la définition des termes «localité» et «travailleur sans emploi.»

En ce qui concerne le point que vous souleviez au deuxième paragraphe dans votre lettre du 24 novembre, le Comité est d'avis qu'une révision, sans être exclue, n'est pas absolument nécessaire, et que la loi ne garantit aucun appel et n'en requiert pas non plus. Un appel ou une révision ne dépendrait que de l'habileté dont un candidat déçu pourrait faire preuve dans une tentative pour aiguillonner directement ou indirectement le ministère en sa faveur. Il va sans dire que c'est précisément là le type de situation marquée au coin de l'arbitraire, pour ne pas dire du visionnaire et du fortuit, qui, selon le Comité, devrait être évitée. Il se peut, toutefois, que des mécanismes de révision réguliers aient déjà été mis en place. Si tel est le cas, le Comité aimerait bien en avoir une description.

Le Comité a remarqué que dans le cas des indemnités de subsistance, à propos desquelles le ministère considère également qu'un test objectif est impraticable, sujet dont il est question au quatrième paragraphe de votre lettre, on ne mentionne aucune révision ni aucun appel de la décision rendue lorsque la demande d'indemnité fait l'objet d'un refus. En guise d'explication, on peut supposer qu'un mécanisme régulier de révision est déjà en place.

Le Comité s'est penché avec intérêt sur la position que vous exprimez dans le troisième paragraphe. Le sous-ministre de la

[Text]

been invited to appear before the Committee which is, in any event, reporting to Parliament on the matter.

The Committee will be obliged if you will say whether or not there are in existence any guidelines/manuals/catalogue of rulings, etc. taken into consideration by manpower officers when deciding whether or not to grant living allowances and in applying the definitions of "locality" and "unemployed worker".

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

September 9, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel,
Joint Committee on Regulations and Other Statutory
Instruments
The Senate
OTTAWA, Canada

Re: SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/218, SOR/75-
135, SOR/75-609, Manpower Mobility Regula-
tions

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of May 28, 1976 with respect to the Manpower Mobility Regulations.

I am informed by the Department that there is no regular review mechanism available to persons refused mobility grants. However, the departmental manual does provide that the Canada Manpower Centre shall inform the worker in writing of the reasons for his failure to qualify for a grant. Presumably this can be pursued at a higher level if the worker is dissatisfied with the decision.

As to guidelines, the departmental manual does contain a chapter on the Manpower Mobility program generally. From time to time, administrative guidelines are also issued on specific aspects of the program. At the present time, there are no specific guidelines taken into consideration by manpower officers when deciding whether or not to grant living allowances and in applying the definitions of "locality" and "unemployed worker". It is considered that the variety of factual situations which might arise necessitates that each case be decided on its own merits.

Yours sincerely,

Warren Black
Director, Legal Services

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, or Mr. Eglington.

[Interpretation]

Justice a été invité à témoigner devant le Comité, qui, de toute façon, doit étudier la question et en faire rapport au Parlement.

Le Comité apprécierait beaucoup que vous lui disiez s'il existe des documents, un manuel, un recueil de règlements, ou autre ouvrage que les fonctionnaires de la main-d'œuvre peuvent consulter lorsqu'ils ont à décider de l'octroi d'une indemnité de subsistance et doivent recourir aux définitions des termes «localité» et «travailleur sans emploi.»

Recevez, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 9 septembre 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements et autres textes
réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Objet: DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218,
DORS/75-135, DORS/75-609, Règlement sur la
mobilité de la main-d'œuvre

Monsieur,

Je vous renvoie à ma lettre du 28 mai 1976, au sujet du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre.

Le ministère m'informe que les personnes à qui l'on a refusé une subvention de déplacement ne peuvent recourir à une procédure régulière de révision. Cependant, le manuel du ministère prévoit que le centre de main-d'œuvre du Canada donnera par écrit au travailleur les raisons de son inadmissibilité à une subvention. Je présume qu'il est possible d'en appeler à une instance supérieure si le travailleur n'est pas satisfait de la décision.

Au sujet des directives, le manuel du ministère comprend en effet un chapitre traitant en général du programme de la mobilité de la main-d'œuvre. De temps à autre, des directives administratives sont également données sur des aspects particuliers du programme. A l'heure actuelle, les fonctionnaires de la main-d'œuvre ne tiennent compte d'aucune directive particulière lorsqu'ils décident d'accorder ou de refuser des allocations de subsistance, ou lorsqu'ils appliquent les définitions de «localité» et de «travailleurs en chômage». On considère que la variété des situations de fait qui peuvent se présenter, exige que chaque cas soit tranché séparément. Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur du Contentieux
Warren Black

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, ou monsieur Eglington.

[Texte]

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the Committee wanted particular answers to points that were raised in Mr. Black's response of November 24.

Mr. Robinson: They have not answered them all.

Mr. Eglington: That is correct, Mr. Robinson. In addition, the answers are, in a sense, rather unsatisfactory, in that it is still obvious that if you are going to have any, if one could call it, right of appeal in these instances, it is because you know somebody, or you are cranky by disposition and you go and kick somebody.

Mr. Robinson: We asked the question whether there was a regular review mechanism, and the answer we got back is that there was not any and there was not any intention of having one either. I think, certainly, we should take umbrage with this. It should not be left up to the individual or, as counsel said, to kick somebody in order to get some action. I think, really, this is the kind of recommendation that should be in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, may I say I thoroughly agree. There is nothing more frustrating than to have somebody phone you, or phone any member of Parliament, and say that they have been refused something by the Department of Manpower; and you try to track it down and it really degenerates into a hunt for hen tracks all over a barnyard. It is so frustrating. And you suggest that you think they could put a little bit more definite direction into . . .

Mr. Robinson: Yes. I wonder, Mr. Chairman, would it be in order for us to recommend that they consider some sort of a review procedure by way of an amendment to their regulations, or something of this nature? Maybe they have just overlooked it.

Mr. Eglington: I am not sure that they have overlooked it, but it might help if the Committee recommends it. It is even more important, really, because since these regulations are made under votes, and the money is spent under votes and there is no obligation on the Crown to spend, as things stand now, if one were to try and make a fuss about a particular claimant who has been refused, the ultimate answer can always be the Crown is not obliged to spend the money. At least if a procedure is set up reasons will be given. That is now regarded as a basic norm of natural justice, and it also, by its very existence, helps to cut down the taking of arbitrary decisions.

Mr. Robinson: I agree. I wonder why they have not answered our query with regard to the guidelines, manuals, catalogues of rulings, and so on, that we referred to in the last paragraph of our counsel's letter of May 28, 1976?

Mr. Eglington: Mr. Black does say the departmental manual—which, of course, we are not permitted to see—does contain a chapter on the manpower mobility program generally, and administrative guidelines are issued on specific aspects. But there are no guidelines taken into consideration by Manpower offices in deciding whether or not to grant living allowances, and in applying the definitions of "locality" and "unemployed worker". So that in the particular instances that

[Interprétation]

M. Eglington: Dans ce cas-ci, monsieur le président, le Comité demandait des réponses précises à des points soulevés dans la réponse de M. Black du 24 novembre.

M. Robinson: Ils n'ont pas répondu à toutes les questions.

M. Eglington: C'est juste, monsieur Robinson. De plus, dans un sens ces réponses ne sont pas satisfaisantes, puisqu'il est évident que si vous avez un droit d'appel, si on peut l'appeler ainsi, dans ce cas-là, c'est parce que vous connaissez quelqu'un ou que vous êtes d'humeur difficile et que vous allez vous en prendre à quelqu'un.

M. Robinson: Nous avons demandé s'il y avait un mécanisme de révision, et on nous a répondu qu'il n'y en avait pas et qu'ils n'en voulaient pas. Je pense que nous ne devrions pas accepter cela. Comme l'avocat-conseil l'a mentionné une personne ne devrait pas avoir à s'attaquer à quelqu'un pour obtenir un résultat. Je pense vraiment que ce genre de recommandation devrait faire partie du règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, sachez que je suis tout à fait d'accord. Il n'y a rien de plus frustrant que quelqu'un qui vous téléphone, ou téléphone à n'importe quel député, pour dire que le ministère de la Main-d'œuvre lui a refusé quelque chose; et lorsque vous essayez de retracer cela c'est comme chercher une aiguille dans une botte de foin. C'est tellement frustrant. Vous pensez donc qu'il pourrait y avoir des directives un peu plus précises . . .

M. Robinson: Oui. Monsieur le président. Sommes-nous en mesure de leur recommander d'étudier un genre de procédure de révision en modifiant leurs règlements, ou quelque chose de ce genre? Ils l'ont peut-être simplement oublié.

M. Eglington: Je ne pense pas qu'ils l'aient oublié, mais il serait bon que le Comité le recommande. En réalité, c'est même plus important, puisque ces règlements sont établis selon des crédits, et l'argent est dépensé sous ces crédits et rien n'oblige la Couronne à effectuer ces dépenses dans la conjoncture actuelle, si quelqu'un faisait tout un plat à propos d'un réclamant qui aurait essuyé un refus, en dernière instance, il se peut que la Couronne ne soit pas obligée de dépenser cet argent. Au moins s'il y a une procédure mise sur pied, des explications seront fournies. Cela est considéré comme une norme fondamentale de la simple justice, qui, par son existence même, contribue à éviter les décisions arbitraires.

M. Robinson: Je suis d'accord. Je me demande pourquoi ils n'ont pas répondu à notre demande relative aux directives, aux manuels, aux catalogues des règlements, et ainsi de suite, auxquels nous avons fait allusion dans le dernier paragraphe de la lettre de notre avocat-conseil du 28 mai 1976?

M. Eglington: M. Black mentionne que le manuel du ministère, que nous ne pouvons pas voir bien sûr, contient un chapitre sur le programme de mobilité de la main-d'œuvre en général, et des directives sont émises sur certains aspects particuliers. Mais les bureaux de la main-d'œuvre ne tiennent pas compte de ces directives pour accorder ou refuser les allocations pour la nourriture et le logement, et dans l'application des définitions de «localité» et de «travailleur sans emploi».

[Text]

the Committee was interested in, there are at present, we are told, no guidelines in the manual.

Mr. Robinson: Well, he also says that the department is undertaking a comprehensive review of the manpower mobility regulation. I am wondering, when they are doing this, and are they available, and what is the time frame?

Mr. Eglington: We already know they are not available.

Mr. Robinson: We know they are not available now, but when will they be available?

Mr. Eglington: They are not available, period. They are secret.

Mr. Robinson: All right. At least it would be helpful if we knew if they were actually going to produce them, even if they do not produce them for our scrutiny.

There is one other question I had with regard to page one of Mr. Black's letter of November 24, 1975, and I wonder whether I am clear on this. Is the query that the regulations are made by the Governor in Council rather than the Minister? Is that really what we are querying?

• 2155

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Robinson, the drafting of the vote was either defective or crafty, I do not know which, in that it did not state who was the delegate of Parliament's rule-making power. It simply said, "in accordance with regulations approved by the Governor in Council", but it did not say who was to make them. We have seen a number of instances of this, and the view has been taken that "approved by the Governor in Council" reads "made by the Governor in Council".

Mr. Robinson: I see. But should they in this instance, in your view, have been made by the Minister?

Mr. Eglington: Parliament did not say who was to make them. What should have been done, of course is that the vote should have said "in accordance with the regulations made by the Governor in Council" or "in accordance with rules made by the Minister and approved by the Governor in Council".

Mr. Robinson: What should we do? Throw this query back to them?

Mr. Eglington: There is a comment about this general point in the general report as well; the instances in which we have seen this particular defect.

Mr. Robinson: I have no further queries.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that all on that one then? Then the next one I think is SOR/75-685, Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendment. Is that correct?

An hon. Member: That is correct.

Mr. Eglington: This is an explanatory letter . . .

[Interpretation]

Or, dans les cas qui préoccupent le Comité, on nous répond qu'il n'y a présentement aucun principe directeur dans le manuel.

M. Robinson: Pourtant, il dit plus loin que le ministère entreprend aussi une étude complète des règlements du programme de mobilité de la main-d'œuvre. Je me demande s'ils sont déjà faits, s'ils sont disponibles et quel est leur échéancier?

M. Eglington: Nous savons déjà qu'ils ne sont pas disponibles.

M. Robinson: Nous savons qu'ils ne sont pas disponibles présentement, mais quand seront-ils disponibles?

M. Eglington: Ils ne sont pas disponibles un point c'est tout. Ils sont secrets.

M. Robinson: Très bien. Au moins il serait bon de savoir s'ils le feront vraiment, même si nous ne pouvons pas le voir.

J'ai une autre question portant sur la première page de la lettre de M. Black du 24 novembre 1975, et je me demande si je comprends bien cela. Demandons-nous si les règlements sont formulés par le gouverneur en conseil plutôt que par le ministre? Est-ce vraiment là ce que nous demandons?

M. Eglington: Dans ce cas-ci, monsieur Robinson, le libellé de ce crédit était ou incomplet ou truqué, je ne sais pas, puisqu'on n'y mentionnait pas à qui le Parlement déléguait son pouvoir. On dit simplement; «selon les règlements approuvés par le gouverneur en conseil», mais on ne dit pas qui doit les faire. Nous avons eu de nombreux cas semblables, et nous nous sommes accordés à dire que «approuvé par le gouverneur en conseil» signifie «fait par le gouverneur en conseil».

M. Robinson: Je vois. Mais, selon vous, dans ce cas-ci, auraient-ils dû être faits par le ministre?

M. Eglington: Le Parlement ne dit pas qui doit les faire. Ce qui aurait dû être fait, bien sûr, c'est que le crédit aurait dû se lire «selon les règlements faits par le gouverneur en conseil» ou «selon les règlements faits par le ministre et approuvés par le gouverneur en conseil».

M. Robinson: Que devrions-nous faire? Faut-il leur poser la question à nouveau?

M. Eglington: Il y a aussi un commentaire sur cette question en gros dans le rapport général; les cas où nous avons constaté cette lacune.

M. Robinson: Je n'ai pas d'autres questions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres questions là-dessus? Alors le suivant c'est le DORS/75-685, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des dindons sur le contingentement-Modification. C'est bien cela?

Une voix: C'est cela.

M. Eglington: Il y a une lettre d'explication . . .

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me. I think we should probably have this printed, should we not? The whole batch of documents here; the letter.

Mr. Eglington: The original comment has been printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The original has been printed, yes, but the letter of August 4 has not been. Is that right?

Mr. Eglington: No, that is true.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That should be printed now then.

August 4, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel,
Standing Joint Committee of the Senate and of the House of
Commons on Regulations and
other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4.

Re: SOR/75-685—Canadian Turkey Marketing
Quota Regulations, amendment.

Dear Mr. Eglington:

With respect to your July 30th letter on this subject you have used the word ceiling where we normally refer to these flock sizes as the exemption level. This is, the flock size below which producers do not require to register with their local provincial board, and hence are not subject to board regulations such as payment of levy.

These exemption levels vary between provinces for several reasons but the main one is administration cost. For example, there is a large number of small flocks in Saskatchewan and it would be prohibitive, from a cost recovery standpoint, to register all these flocks and incur large annual administrative costs. Consequently, the provincial board reaches a decision as to the minimum flock size they will register which will encompass a sufficiently large percentage of the production potential to have an effective supply management system. In some provinces, Nova Scotia, Quebec and Ontario for example, there are very few small flocks so essentially all producers are registered.

You are correct in that these small flocks are primarily on farms where some other farm enterprise is of greater importance. You have mentioned wheat production but such flocks are scattered on dairy farms, in areas of special crops like sugar beets, sunflowers, corn, etc., on poultry farms (eggs) and "back-in-the-bush" areas.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardonnez-moi. Je crois que nous devrions la faire consigner, n'est-ce pas? Tout ce tas de documents-là et la lettre.

M. Eglington: Les commentaires originaux ont été consignés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, l'original a été consigné, mais la lettre du 4 août ne l'a pas été. C'est bien cela?

M. Eglington: Non, c'est vrai.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc, il faudrait le faire tout de suite.

Le 4 août 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa.

Objet: DORS/75-685, Règlement de l'Office canadien de
commercialisation des dindons sur le contingentement—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 30 juin au sujet du Règlement susmentionné, vous parlez de plafond alors que normalement nous nous servons de la grosseur du troupeau comme niveau d'exemption. Le producteur dont le troupeau est au-dessous d'un certain nombre de dindons n'a pas à l'enregistrer auprès de l'Office provincial de commercialisation et par le fait même n'est pas assujéti aux règlements de l'Office, notamment au paiement des cotisations.

Les niveaux d'exemption peuvent varier d'une province à l'autre pour plusieurs raisons, la principale étant les frais d'administration. Si l'on prend comme exemple la Saskatchewan où abondent les petits troupeaux, l'enregistrement de tous ces troupeaux serait prohibitif, car cela entraînerait des frais d'administration excessifs. En conséquence, chaque office provincial décide du nombre minimum de dindons que doit compter un troupeau en vue de l'enregistrer et qui représentera un pourcentage suffisamment élevé de la production de façon d'assurer un système efficace de gestion des approvisionnements. Dans quelques provinces, en Nouvelle-Écosse, au Québec et en Ontario, les petits troupeaux sont rares et ainsi tous les producteurs sont enregistrés.

Vous avez raison de dire qu'on trouve ces petits troupeaux surtout sur les fermes où l'activité la plus importante est d'un autre ordre, notamment, comme vous avez mentionné, celles qui se livrent à la production du blé. Cependant, il y a de petits troupeaux aussi bien sur les fermes laitières que dans les exploitations agricoles spécialisées dans la culture de la betterave à sucre, du tournesol, du maïs et dans les établissements avicoles.

[Text]

Some provincial boards also realize that if all producers were registered, the "small" producers would far outnumber the commercial-sized operators. With equal voting rights, the small producers could easily pass regulations that would be to their favour but be a retrograde step to developing an efficient, viable industry.

Hoping the above will be useful to you and your Committee.

Yours truly,

E. P. Grant,
A/Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: This was an explanation that the Committee wanted for the variation in the ceilings as between provinces in respect of the minimum number of turkeys to be kept before being subject to regulation. They vary from zero in Nova Scotia, Quebec and Ontario to 400 in Saskatchewan.

Mr. Robinson: They merely say that the administration cost cannot be justified. Would that be fair?

I have no further questions on that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/75-601, European Communities Privileges and Immunities Order. Have we had this before us before?

Mr. Eglington: Yes, we have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we have, yes. What is the new document here which should be printed, if any?

Mr. Eglington: I am not sure if perhaps, Mr. Chairman, anything needs printing. The comment that I wrote on September 16 predated of course the introduction of Bill C-6, and the implementation of the Vienna conventions will now completely clear up any possible objection the Committee may have had to the use of definitions in the convention for the purposes of this act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then it is hardly necessary to pursue the matter further?

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: So you are satisfied that everything is in accordance with common law precedents in force in Canada. Is that right?

Mr. Eglington: That is correct. And they will shortly, I assume, be in accordance with statutory law as well.

Mr. Robinson: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR 76-159, National Housing Loan Regulations, amendment. Here we have documents of September 10 to September 15, 1976, which I presume have not been before us, have they?

Mr. Eglington: That is so.

[Interpretation]

En outre certains offices provinciaux ont reconnu que s'il fallait enregistrer tous les producteurs, le nombre des «petits producteurs» dépasserait de beaucoup celui des grands exploitants. Comme les petits producteurs auraient droit de vote, il leur serait facile de faire voter des règlements qui les favoriseraient même s'il s'agissait de mesures rétrogrades de nature à enrayer la viabilité de l'industrie.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles à vous et à votre Comité.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint,

E. P. Grant

M. Eglington: C'est une explication que le Comité avait demandée relativement aux variations dans le plafonnement entre les provinces par rapport au nombre minimum de dindons qu'il faut pour être assujetti au Règlement. Cela varie de zéro pour la Nouvelle-Écosse, le Québec et l'Ontario à 400 pour la Saskatchewan.

M. Robinson: Ils disent simplement que les frais d'administration ne peuvent être comptés. Est-ce juste?

Je n'ai pas d'autres questions là-dessus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le suivant est le DORS/75-601, Privilèges et immunités des communautés européennes. Avons-nous déjà étudié celui-là?

M. Eglington: Oui, nous l'avons déjà étudié.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, je crois que nous l'avons déjà eu. Quel est le nouveau document qui devrait être consigné, s'il y en a?

M. Eglington: Je ne sais pas, monsieur le président, s'il y a des choses qui devraient être consignées. Mon commentaire du 16 septembre précédait bien sûr l'introduction du bill C-6, et l'application de la Convention de Vienne va répondre à toute objection de la part du Comité quant à l'utilisation des définitions aux fins de l'application de cette loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors il n'est plus nécessaire de poursuivre l'étude de cette question?

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Vous êtes donc convaincu que tout cela est conforme aux précédents du droit commun en vigueur au Canada. Est-ce bien cela?

M. Eglington: C'est cela. Je présume d'ailleurs qu'ils seront bientôt conformes au droit écrit aussi.

M. Robinson: Bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le suivant est le DORS/76-159, Règlements des prêts de la Société nationale d'habitation et de logements—Modification. Nous avons aussi des documents du 10 au 15 septembre 1976; lesquels, je présume, n'étaient pas en vigueur auparavant, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est cela.

[Texte]

Mr. Robinson: You are satisfied that the error will be corrected and therefore there are no further observations necessary, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Fine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We are getting through these. Now, SI/76-2, SI/76-40, SI/76-43, Proclamations concerning Olympic coins: a letter from Mr. Eglington of September 10, 1976, and a reply from Mr. A. S. Ross of October 4, 1976. These I think should be printed. Oh, have I missed one out? I do not have it in my file, have I? I do not see it.

Mr. Eglington: It is another oral report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, all right; go ahead. Will you tell us exactly what it is then, Mr. Eglington?

• 2200

Mr. Eglington: SOR/75-675, Regulations of the Medical Council of Canada amendment, before the Committee on August 31.

When this was before the Committee the query was raised as to why the amendment effected the removal of the homœopathic member from the committee of the Council. The reason for that in the first instance is practical, in that there are apparently no homœopaths training and therefore no need for a homœopathic member. There are, I believe, either very few or no homœopaths left in practice in the country.

But in any event, since this amendment was made, the General Medical Council has effectively removed itself from the scrutiny of the Committee. It had always been the subject of some bewilderment to the Council, and I must say perhaps shared by myself, that simply because the Council was set up by statute, that its rules and bylaws were statutory instruments.

This matter was discussed in 1975 in a meeting that I had with General Barber, who is the General Secretary of the Medical Council, and he subsequently took some legal advice from one of the leading firms in the city; and the result is that the General Medical Council, although it is set up by statute, has now turned itself into a corporation under Part II of the Canada Corporations Act with the result that its bylaws, which have now been approved by the Minister of Consumer and Corporate Affairs, are no longer subject to the scrutiny of the Committee.

Mr. Robinson: You were all in good order.

Mr. Eglington: We will never again be concerned with the bylaws of the General Medical Council.

Mr. Robinson: I am not clear as to why this is so.

Mr. Eglington: Because by turning themselves into a corporation pursuant to Part II of the Canada Corporations Act their bylaws, which are approved by the Minister and issued under the Great Seal, are not statutory instruments.

[Interprétation]

M. Robinson: Vous êtes convaincu que cette erreur sera corrigée et qu'il ne sera plus nécessaire de formuler d'autres observations, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous progressons. Nous avons maintenant le TR/76-2, le TR/76-40, et le TR/76-43, Proclamation concernant la monnaie olympique: il y a une lettre de M. Eglington en date du 10 septembre 1976; et la réponse de M. A. S. Ross du 4 octobre 1976. Je pense que cela devrait être consigné. En ai-je oublié une? Je ne l'ai pas dans mon dossier. Je ne la vois pas en tout cas.

M. Eglington: C'est un autre rapport verbal.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, très bien, allez-y. Alors monsieur Eglington, pouvez-vous nous dire exactement ce dont il s'agit?

M. Eglington: DORS/75-675, Règlement du Conseil médical du Canada—Modification, lequel a été étudié par le Comité le 31 août.

Au moment de l'étude par le Comité, on s'est demandé pourquoi la modification avait pour effet de retirer le membre homéopathe du comité du Conseil. La raison est d'abord d'ordre pratique puisqu'il n'y a, semble-t-il, aucune formation en cours pour les homéopathes et qu'un membre homéopathe n'est plus nécessaire. Je ne crois pas me tromper en disant qu'il ne reste plus que très peu d'hmoéopathes qui pratiquent au pays.

Quoi qu'il en soit depuis que la modification a été apportée, le Conseil médical général s'est soustrait effectivement à l'étude du Comité. Le Conseil et moi-même, je dois l'avouer, avons toujours trouvé assez surprenant que les règlements du Conseil soient considérés comme des textes réglementaires simplement du fait que le Conseil a été créé par une loi.

Lors d'une réunion tenue en 1975, j'ai discuté de la question avec le général Barber, le Secrétaire général du Conseil médical; ce dernier a obtenu un avis juridique d'une des études les plus renommées en ville et il en est résulté que le Conseil médical général, quoi qu'il ait été créé par une loi, est maintenant devenu une corporation aux termes de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Ses règlements, qui ont maintenant été approuvés par le Ministre de la Consommation et des Corporations, ne sont plus sujets à l'étude du Comité.

M. Robinson: Vous aviez bien raison.

M. Eglington: Nous n'aurons jamais plus à nous soucier des règlements du Conseil médical général.

M. Robinson: Je ne vois pas très bien pourquoi.

M. Eglington: Parce qu'en devenant une corporation aux termes de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, le Conseil a vu ses règlements approuvés par le Ministre et décrétés sous le Grand Sceau. Ce ne sont plus des textes réglementaires.

[Text]

Now I do not know how many other bodies there are in existence who make statutory instrument because we may never know of their existence, but they may make statutory instruments and may also be able to avail themselves of Part II of the Canada Corporations Act. Perhaps the General Medical Council has started a trend.

Mr. Robinson: In other words, it is like the situation in Sweden where, when you try to get information, they have found all kinds of ways of avoiding it.

Mr. Eglington: I dare say that the members of the Council, and I suppose the medical profession, were obviously not very happy about their rules and bylaws being statutory instruments, and indeed regulations for that matter. And they have found a way out of it, and a perfectly lawful way.

Mr. Robinson: I suppose there should be an amendment to the Statutory Instruments Act making them still subject to the scrutiny.

Mr. Eglington: Well, if it were the will of Parliament that the rules of the Medical Council be subject to parliamentary scrutiny, that would be necessary.

Mr. Robinson: But the Medical Council may only be one. There may be many, many other organizations.

Mr. Eglington: There could be.

If you want to stop it up, you would have to provide that either all bodies that take advantage of Part II of the Canada Corporations Act or some class of them were to have their bylaws treated as statutory instruments.

Mr. Robinson: Could we not throw this observation out to the Minister for his consideration? Was this his intention? Was he trying to avoid the scrutiny of the Committee?

Mr. Eglington: You mean the Minister of Consumer and Corporate Affairs?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: Well, one could, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, I think we should ask him if this is his intention with regard to this whole matter. We might also ask him at the same time if there are others in a similar situation and, if so, what organizations they are.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, we do not want a whole raft of people sneaking out the back door in this way.

Mr. Robinson: Well, it makes a mockery out of the whole thing if you have a loophole to escape through.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any other comments on this? I presume it is agreed that Counsel should draw this to the attention of the Minister.

• 2205

Now next, I think we have got SI/76-2, SI/76-40 and SI/76-43, proclamations concerning Olympic coins and letters from Mr. Eglington, September 10, to Mr. Ross and reply

[Interpretation]

D'autre part, je ne sais pas combien il y a d'autres organismes qui produisent des textes réglementaires; nous pouvons très bien complètement ignorer leur existence, et qui pourraient également se réclamer de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Le Conseil médical général a peut-être lancé le bal.

M. Robinson: En d'autres termes, c'est la situation qui règne en Suède où, lorsqu'on veut obtenir des informations, les interlocuteurs trouvent toutes sortes de moyens de ne rien révéler.

M. Eglington: Je dois dire que les membres du Conseil, ainsi que de la profession médicale sans doute, n'étaient pas très heureux de voir leurs règlements considérés comme des textes réglementaires. Ils ont trouvé un moyen de s'en sortir qui est tout à fait légal.

M. Robinson: Je suppose qu'il pourrait y avoir une modification à la Loi sur les textes réglementaires qui les rende sujets à une étude.

M. Eglington: Si le Parlement estimait que les règlements du Conseil médical doivent être sujets à son étude, je suppose qu'il faudrait qu'il procède ainsi.

M. Robinson: Le Conseil médical n'est qu'un organisme parmi tant d'autres.

M. Eglington: C'est probable.

Si vous voulez mettre fin à cette pratique, vous devez prévoir que tous les organismes qui invoquent la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes ou certains d'entre eux doivent considérer leurs règlements comme des textes réglementaires.

M. Robinson: Ne devons-nous pas faire part de ces considérations au Ministre? Ou avait-il l'intention de faire en sorte que ces règlements ne soient pas sujets à l'étude du Comité?

M. Eglington: Vous voulez dire le Ministre de la Consommation et des Corporations?

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: Cela pourrait se faire, monsieur Robinson.

M. Robinson: Je crois que nous devrions savoir quelle est son opinion sur cette question. Nous devrions savoir également s'il y a d'autres organismes qui sont dans cette situation et quels sont ces autres organismes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous voulons certainement éviter qu'il y ait toutes sortes de gens qui s'esquivent de cette façon.

M. Robinson: Tout le processus n'a plus de raison d'être s'il y a une échappatoire de cette envergure.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres observations à ce sujet? Il est donc convenu que le conseiller du comité attire l'attention du Ministre sur cette question.

Nous passons aux TR/76-2, TR/76-40, TR/76-43. Il s'agit des proclamations concernant la monnaie olympique. Il y a une lettre de M. Eglington à M. Ross datée du 10 septembre et une

[Texte]

from Mr. Ross October 4, 1976. Here, I think the point is, which I suppose should be printed, the point is a matter of a delay in registering two of these instruments, where one of them was registered immediately.

September 10, 1976

A. S. Ross, Esq.,
Legal Adviser,
Privy Council Office,
Department of Justice,
OTTAWA.

Re: SI/76-2, SI/76-40, SI/76-43—Proclamations concerning Olympic coins

Dear Mr. Ross:

The above Proclamations, together with your letter of 5th July last, were considered by the Committee on 23rd July 1976 (82:36—82:38).

The Committee noted the explanation given in the second paragraph of your letter, but observes that there would still appear to have been a delay of six weeks in the registering of SI/76-2. As to SI/76-40, the delay would appear to have been eleven months. However, in the case of SI/76-43, there was no delay.

The Committee would like to know why mere statutory instruments that are Proclamations can not regularly be dealt with as speedily as to registration and publication as statutory instruments which are regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 4, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SI/76-2, SI/76-40, SI/76-43—Proclamations concerning Olympic coins

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 10, 1976.

In reply to your question why proclamations cannot regularly be dealt with as speedily as to registration and publication as statutory instruments that are regulations, I enclose a diagram setting out the process followed by a proclamation between the order in council and publication of the ensuing proclamation. You will note that there are many steps to be taken.

[Interprétation]

réponse de M. Ross du 4 octobre 1976. Je suppose qu'il faut annexer ces lettres au compte rendu. La question est de savoir pourquoi il y a eu retard pour l'enregistrement de deux textes réglementaires alors qu'un autre a été enregistré tout de suite.

Le 10 septembre 1976

Monsieur A. S. Ross
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Ministère de la Justice
OTTAWA

Objet: TR/76-2, TR/76-40, TR/76-43—Proclamations concernant la monnaie olympique

Monsieur,

Les proclamations susmentionnées ainsi que votre lettre du 5 juillet dernier ont été étudiées par le Comité le 23 juillet 1976 (82:36—82:38).

Le Comité a pris note de l'explication donnée au deuxième paragraphe de votre lettre, mais il fait remarquer qu'il semble néanmoins y avoir eu un retard de six semaines dans l'enregistrement du TR/76-2. Quant au TR/76-40, le délai semblerait avoir été de onze mois. Il n'y a toutefois eu aucun retard dans le cas du TR/76-43.

Le Comité aimerait savoir pourquoi les simples textes réglementaires qui sont des proclamations ne peuvent, d'office, être enregistrés et publiés aussi rapidement que les textes réglementaires ayant force de règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 4 octobre 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312
Edifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: TR/76-2, TR/76-40, TR/76-43—Proclamations concernant les pièces olympiques

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 10 septembre 1976.

Vous demandez pourquoi les proclamations ne pouvaient pas être faites aussi rapidement que l'enregistrement et la publication des textes réglementaires qui sont des règlements; je vous fais parvenir un schéma décrivant les étapes que doit suivre une proclamation entre le moment où elle devient un décret en conseil et la publication de la proclamation qui en découle. Vous noterez qu'il y a plusieurs étapes.

[Text]

In the case of a regulation, once the order in council or other document is registered it is forwarded directly to the Queen's Printer for publication in the Canada Gazette.

I have ascertained that the copy of SI/76-40 that was forwarded to the Deputy Registrar General from the Privy Council Office on May 15, 1976 went astray. A receipt was obtained for the document but the document was nevertheless not received by the Deputy Registrar General. It was not until the following proclamation concerning Olympic coins was processed that it was discovered that SI/76-40 had not been processed.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

Mr. Eglington: The Committee has taken objection in several instances to what it considered to be inordinate delays, anything up to 11 months, in registering proclamations. There is no requirement in the Statutory Instruments Act that they be registered within any particular time limit, but the Committee regarded these delays as inordinate. Mr. Ross has kindly provided a flow chart, as he calls it, showing all the various steps that attend upon making, registration and recording of a proclamation. And it is all quite forbidding, although the Committee should perhaps note that all proclamations do not take a long time and the authorities are certainly able to register some of them in very short order because SI/76-62 and SI/76-102 were registered in a matter of days after they were made and no delay seems to have attended their passage through the flow that Mr. Ross has illustrated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. MacKenzie has drawn my attention to the fact that we should have the flow chart also printed in the proceedings. I think that is correct.

Mr. Robinson: Well, from what our counsel has said, Mr. Chairman, it would appear that the fact that there are quite a number of steps to be taken really is not necessarily a valid reason. I just wonder, is there any particular reason that our Counsel knows of why there is any request, say, for a department to withhold proclamations?

Mr. Eglington: I cannot answer that, Mr. Robinson. I really do not know. It just has always struck me strange that for some reason the Olympic coins were always in the situation where the proclamations were always months and months in arrears and the ones under the Indian Act are invariably registered in a matter of days. SI/76-62, which was made on April 23, registered and published on May 12 and SI/76-102, made on August 23, registered and published on September 8.

Mr. Robinson: Would it be fair to say, Mr. Chairman, that it would appear to be a matter of the competence of staff in various departments as to how quickly they get their proclamations registered?

Mr. Eglington: Well, it may be, Mr. Robinson, I do not know. Mr. Ross reports in this instance that at some stage of the proceedings, the documents went astray.

[Interpretation]

Dans le cas d'un règlement, une fois qu'on a enregistré un décret en conseil ou tout autre document, il est envoyé directement à l'imprimeur de la Reine pour publication dans la gazette du Canada.

Je me suis assuré que l'exemplaire du TR/76-40 qui avait été expédié au sous-registraire général du Canada par le Bureau du Conseil privé, le 15 mai 1976, a bien été reçu. Bien qu'on ait obtenu un reçu en échange du document, ce dernier n'a pourtant pas été reçu par le sous-registraire. Ce n'est que lorsqu'on leur a expédié la proclamation suivante concernant la monnaie olympique que nous avons découvert que le TR/76-40 n'avait pas été reçu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

A. S. Ross
Conseiller juridique

M. Eglington: A plusieurs reprises, le Comité s'est plaint de retards inadmissibles, allant jusqu'à 11 mois, dans l'enregistrement des proclamations. La Loi sur les textes réglementaires ne prévoit pas de limite de temps, mais le Comité considère ces retards comme abusifs. M. Ross nous a gentiment fait parvenir un graphique, comme il l'appelle, montrant les diverses étapes que doit suivre l'enregistrement d'une proclamation. C'est assez impressionnant, quoique je me doive de souligner au Comité que ce ne sont pas toutes les proclamations qui prennent beaucoup de temps et qu'il arrive que les autorités les fassent enregistrer très rapidement. Les TR/76-62 et TR/76-102 ont été enregistrés en quelques jours seulement. Il n'y a eu aucun retard dans toute cette procédure qu'indique M. Ross dans son graphique.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. MacKenzie me signale que le graphique en question doit être consigné au compte rendu. Je pense qu'il a raison.

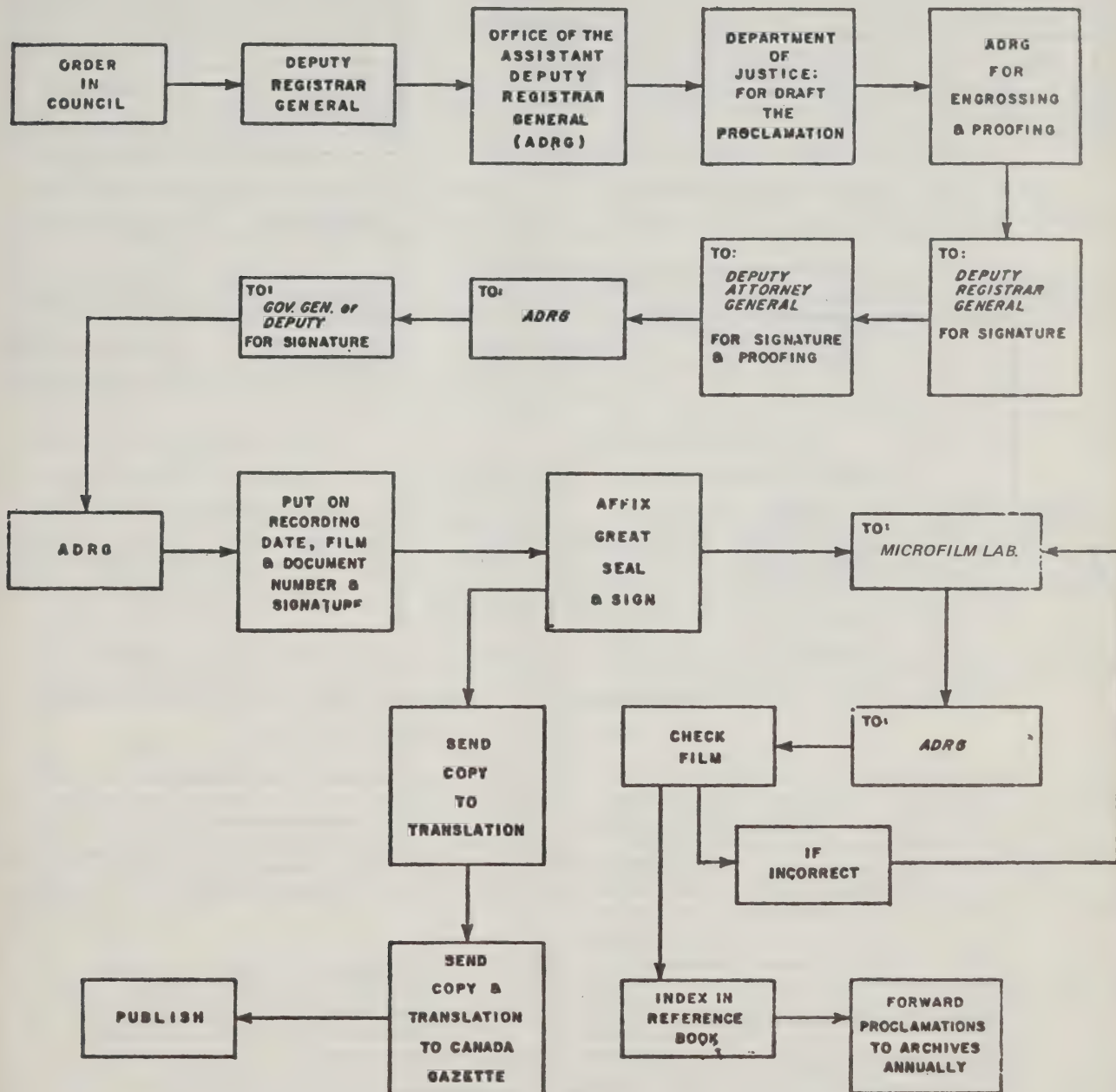
M. Robinson: Comme le conseiller l'a fait remarquer, il semble bien que ce n'est pas parce qu'il y a de nombreuses étapes à suivre qu'il doit y avoir nécessairement retard. Je me demande si le conseiller du Comité a une idée des raisons qui peuvent inciter les ministères, le cas échéant, à retarder les proclamations.

M. Eglington: J'en ai aucune idée, monsieur Robinson. Cependant, j'ai toujours trouvé étrange que pour une raison ou pour une autre, les textes qui ont trait à la monnaie olympique prennent des mois à être proclamés et que ceux qui ont trait à la Loi sur les Indiens sont enregistrés en quelques jours seulement. Il y a le TR/76-62, qui a été émis le 23 avril, enregistré et publié le 12 mai, et le TR/76-102, qui a été fait le 23 août, enregistré et publié le 8 septembre.

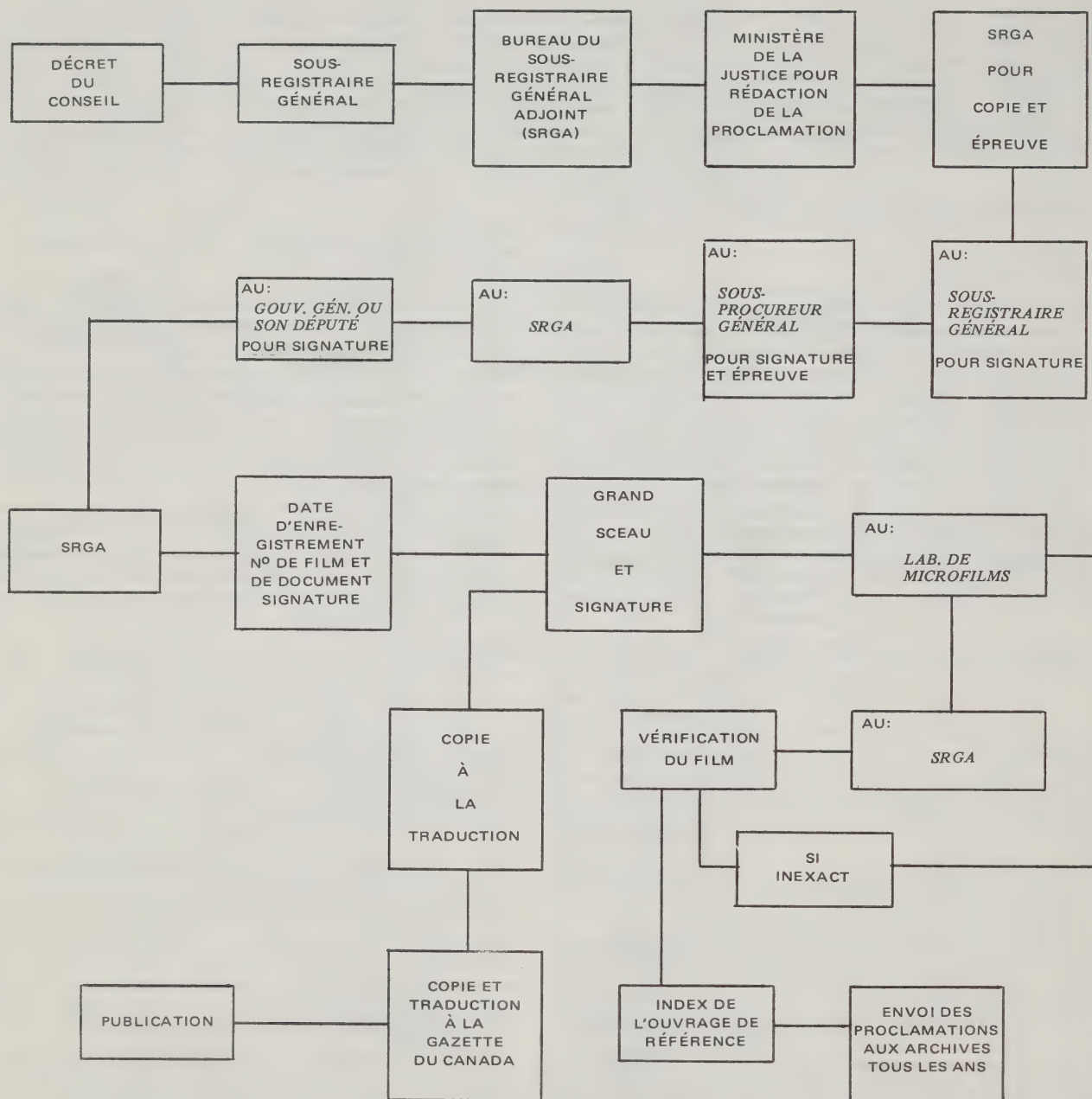
M. Robinson: Ne convient-il pas de dire, monsieur le président, que la vitesse avec laquelle les proclamations sont enregistrées dépendent de la compétence du personnel des divers ministères?

M. Eglington: Je ne sais pas, monsieur Robinson. M. Ross signale qu'il est arrivé que des documents soient perdus au cours de cette procédure.

PROCESS FOR PROCLAMATIONS (Order in Council)



MARCHE À SUIVRE POUR LES PROCLAMATIONS (Décret du Conseil)



[Texte]

Mr. Robinson: Well, I assume that that has been corrected.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any sign that certain types of proclamations are excessively complex or excessively long, that they require a very long time for translation or anything like that? Is there any pattern that appears in this that you can see?

Mr. Eglington: No. The Olympic coin proclamations were only two and one-half pages in the schedule. There does not seem to be anything particularly difficult about them since they all pass through the same flow.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most peculiar.

Well, is it the will of the Committee that some further observation should be made to Mr. Ross on this subject?

Senator Godfrey: Well, I was thinking in view of the fact that one of them just went astray and, you know, that is the explanation, I do not think we should belabour the question further with him.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that the will of the Committee?

Now, the next one is—let me see where have we got to now—the potato Stabilization Order.

An hon. Member: The Indian Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, here we are. I am afraid my wits are still somewhat addled by my recent attack of flu. I apologize to the Committee. SI/76-62—Section 98(2) of the Indian Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves. Has this got any comment on it?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman, it was merely included to illustrate that proclamations are, in many instances, made, registered and published in short order.

• 2210

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is more a sort of postscript or a footnote to what we have just been dealing with. Now, when we come to the Potato Stabilization Order, SOR/76-409, here we have a comment, which I think should be printed, unless it is so simple that counsel thinks it is not necessary. I confess I have not read it. There is an error in the French version, is that . . .

Mr. Robinson: I think the recommendation, Mr. Joint Chairman, should be made that since it is still in force, the order is still in force, that the error should be handed out to the Department of Agriculture and it should be corrected.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one, SOR/76-204, 205, 206, 207, 208 and 209, Alberta, Manitoba, N.B., N.S., Quebec and Saskatchewan Turkey Orders. We had the Turkey Orders before, did we not? These are some fresh ones?

Mr. Eglington: These are fresh ones.

[Interprétation]

M. Robinson: Je suppose que l'on a apporté les correctifs nécessaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il raison de croire que certaines proclamations sont plus complexes, sont plus longues que d'autres, mettent plus de temps à l'étape de la traduction ou à une autre étape? Y a-t-il une tendance quelconque que vous pouvez discerner?

M. Eglington: Non. Les proclamations concernant la monnaie olympique n'avaient que deux pages et demie. Elles ne semblaient présenter aucune difficulté majeure; elles devaient passer par les mêmes procédures que les autres.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est très étrange.

Le Comité désire-t-il que d'autres observations soient faites à M. Ross en ce qui concerne cette question?

Le sénateur Godfrey: Puisqu'il y a encore une proclamation qui a été perdue dernièrement, d'ailleurs c'est peut-être l'explication des retards dans les autres cas, je ne vois pas l'utilité d'insister davantage auprès de M. Ross.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le Comité est-il de cet avis?

Où en sommes-nous? Je vois: le décret sur la stabilisation des prix des pommes de terre.

Une voix: La loi sur les Indiens.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet. Je crains que mon cerveau ne soit encore affaibli par cette récente attaque de grippe dont j'ai été affligé. Je m'en excuse auprès du Comité. Le TR/76-62—Article 98(2) de la Loi sur les Indiens mis en vigueur dans certaines réserves indiennes. Y a-t-il des commentaires?

M. Eglington: Non, monsieur le président. C'est seulement un exemple montrant que dans bien des cas les proclamations peuvent être enregistrées et publiées sans délai.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela ressemble plutôt à un post-scriptum ou un renvoi à la question que nous avons débattue. Et nous en sommes au règlement DORS/76-409 sur la Stabilisation du prix des pommes de terre accompagné d'un commentaire qui, je crois, devrait être imprimé, sauf si notre avocat estime que c'est si simple que ce n'est pas nécessaire. Je confesse que je ne l'ai pas lu. Il y a une erreur dans la version française . . .

M. Robinson: Je pense que la recommandation, monsieur le président, doit confirmer que le règlement est toujours en vigueur et le signaler au ministère de l'Agriculture afin que l'erreur soit corrigée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le règlement suivant, DORS/76-204, 205, 206, 207, 208 et 209, pour l'Alberta, le Manitoba, le N.-B., la N.-E., le Québec et la Saskatchewan vise la Vente des dindons. Est-ce que nous n'avons pas déjà étudié les règlements concernant les dindons? Ou est-ce que ceux-ci sont nouveaux?

M. Eglington: Ils sont nouveaux.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Fine. More turkeys. Any comments on these?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Apparently not. Now, what is the next thing? This seems to be the last thing I have on my file. There are a number of other things, Food and Drug Regulations and what not here on which there is no comment.

Mr. Eglington: Perhaps you should read them into the record.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ah, yes. Where do we start? Alberta Fishery Regulations, amendments, SOR/76-215 and SOR/76-297. Immigration Special Relief Regulations, SOR—does that involve anything?

Mr. Eglington: They are put under that comment, Mr. Joint Chairman, because the Committee has time and time again made its objection to the Department of Immigration. The Committee considers them to be ultra vires, but it is like a broken record, it is our broken record too, and they do not require any further discussion. They are still being made and the Committee still takes the viewpoint that the power should be given in the statute.

Mr. Robinson: The Minister still does not have any power to do it, but he does it anyway.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I notice the French translation, "Règlement de dispense", puts it very nicely, exactly what it is, a dispensation, an illegal dispensation. SOR/76-394, 395, 483 and 484. Then we have SOR's 76-249, 335, 410, 545, 546, 547, 548, 549, 590. Food and Drug Regulations, amendments. SI/76-45, Proclamation (Western Grain Stabilization Act.) I am not going too fast. Perhaps members of the Committee have comments on these . . .

Mr. Robinson: No comments. I was just going to say the Act was great.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SI/76-46, Proclamation (Canadian Radio-Television Telecommunications Commission Act. SI/76-49, SI/76-73, Province of Quebec Designated Area Orders. SI/76-60, Burns Lake and Decker Lake Designated Area Order. SI/76-61, Province of Manitoba Designated Areas Order No. 2. SI/76-63, SI/76-70, Proclamations (Criminal Law Amendment Act. 1975). SI/76-65, Rules of Practice of the Superior Court of the Province of Quebec, Criminal Division, amendment.

Then we have finally in our possession before us I think the memorandum of October 22, 1976, to Members of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments from Mr. Eglington. Should we be considering that last thing, your memorandum, or is that something we can put over until another time now?

Mr. Robinson: I move that we adjourn and hold that over to another time.

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien. Encore des dindons. Est-ce qu'il y a des observations à ce sujet?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Apparemment non. Est-ce qu'il y a autre chose? Ceci semble être le dernier article dans mon dossier. Il y a des points sur les règlements des aliments et drogues qui ne sont pas ici et qui sont sans commentaires.

M. Eglington: Peut-être serait-il bon de les faire consigner.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, en effet. Par où commence-t-on? Les règlements de la pêche en Alberta, les amendements DORS/76-215 et DORS/76-297. Exemptions spéciales de l'immigration DORS . . . Est-ce que cela implique quoi que ce soit?

M. Eglington: Ils sont compris dans ces observations, monsieur le président, parce que le Comité a sans cesse soulevé des objections à l'égard du ministère de l'Immigration. Le Comité les considère comme nonavenus, mais c'est comme un disque brisé, c'est aussi notre disque brisé et ils n'ont plus besoin d'être débattus et ne reparaissent au Comité que parce qu'on veut les intégrer au statut.

M. Robinson: Le ministre n'en a pas encore le pouvoir mais il le fait tout de même.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'observe que la traduction de la version française: «Règlement de dispense» l'enrobe parfaitement, car il s'agit justement d'une dispense, une dispense illégale. Nous avons encore les DORS/76-394, 395, 483 et 484 et les DORS/76-249, 335, 410, 545, 546, 547, 548, 549, 590. Les amendements aux règlements sur les aliments et drogues. SI/76-45: une proclamation concernant la Loi sur la stabilisation du prix des céréales de l'ouest. Je ne vais pas trop vite j'espère; peut-être les membres du Comité ont-ils des observations à faire . . .

M. Robinson: J'allais justement dire que la loi est excellente.

Le coprésident (sénateur Forsey): SI/76-46, une proclamation relative au Conseil canadien de la radio-télévision. SI/76-49, SI/76-73: Règlement sur les régions désignées de la province de Québec. SI/76-60: Règlement sur la région désignée de Burns Lake et Decker Lake. SI/76-61: Règlement n° 2 sur les régions désignées de la province du Manitoba. SI/76-63, SI/76-70: Proclamations relatives à la Loi de 1975 modifiant le Droit criminel. SI/76-65: Règlements et procédure de la Cour supérieure de la province de Québec, modification visant la division criminelle.

Et il nous est aussi soumis un mémo du 22 octobre 1976 adressé aux membres du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires par M. Eglington. Devons-nous examiner ce dernier document, votre mémo, ou est-ce que nous pouvons le remettre à plus tard?

M. Robinson: Je propose l'ajournement et de remettre à plus tard l'examen de ce document.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think probably at this hour that is the best thing.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): A l'heure qu'il est, je pense que c'est ce qu'il y a de mieux à faire.

Issue No. 3

Thursday, November 18, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 3

Le jeudi 18 novembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

*Government
Publication*

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

APPEARING:

The Hon. Ron Basford,
Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

COMPARAÎT:

L'hon. Ron Basford,
Ministre de la Justice et
Procureur général du Canada.

WITNESSE

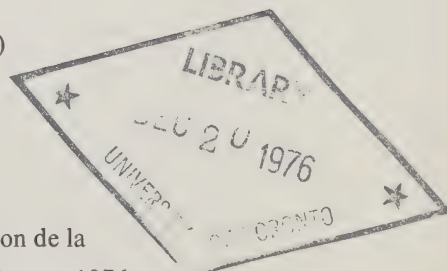
(See back cover)

TÉMOIN

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la
trentième législature, 1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Lafond
Godfrey	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Balfour
Andres	Béchar
(Lincoln)	Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Gauthier	Hnatyshyn
(Ottawa-Vanier)	Leblanc (Laurier)
Goodale	Macquarrie—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 18, 1976

(4)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:38 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Goodale, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

Appearing: The Honourable Ron Basford, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

In Attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

Witness: Mr. D. S. Thorson, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

The Minister made a statement.

Ordered,—That a letter dated October 28, 1975 addressed to the Joint Chairmen from the Deputy Minister of Justice be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

The Minister and Mr. Thorson answered questions.

Ordered,—That a letter dated February 25, 1976 addressed to the Joint Chairmen from the Deputy Minister of Justice be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:38 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 NOVEMBRE 1976

(4)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 38, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Goodale, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Comparait: L'honorable Ron Basford, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Témoin: M. D. S. Thorson, sous-ministre et sous-procureur général.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le ministre fait une déclaration.

Il est ordonné,—Qu'une lettre du 28 octobre 1975 du sous-ministre de la Justice adressée aux coprésidents soit jointe *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Le ministre et M. Thorson répondent aux questions.

Il est ordonné,—Qu'une lettre du 25 février 1976 du sous-ministre de la Justice adressée aux coprésidents soit jointe *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 22 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 18, 1976

• 2036

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order please. We have a quorum. I am sorry that the meeting of the steering committee was not held earlier. Notices did not get around to all members of the steering committee and therefore it would not have been possible to have such a meeting.

This evening we welcome the Minister of Justice, the Honourable Ronald S. Basford and the Deputy Minister, Mr. Thorson to deal with a problem that has bothered this Committee for at least a year, probably more than a year, as one can tell by refreshing one's memory with the correspondence we have, copies of which are before you this evening. I do not how you propose to proceed, Mr. Basford—either to make a statement or perhaps to be willing to answer questions.

And we do have with us, Mr. Eglington. I presume at some time he would like to venture his own view as to the problems that he is encountering as counsel to the Committee because of the policy on furnishing or nonfurnishing of legal opinion. In any event, welcome sir.

Hon. Ron Basford (Minister of Justice): Messrs. Chairmen, I appreciate the opportunity of coming to the Committee. I am not sure that I was told why I was coming but I presumed that the issue was a matter which you had written to my Deputy Minister about and that the two co-chairmen of the Committee and I had met about, namely the matter raised by this Committee. I might make a short somewhat—I must apologize—possibly disorganized statement, but this has been one of those kinds of days. But it was the matter raised with my deputy and myself relating to the refusal of my department to provide legal opinions to the Committee concerning, as I understand the issue, the validity of regulations and other statutory instruments that involve the heart of the work of this Committee.

The matter came about as a result of the request by your Committee for a legal opinion from Mr. Thorson as to the reasons on which he had determined certain immigration regulations were valid but your Committee felt were invalid. Mr. Thorson's reasons for not providing the opinion were set out in his letter to Senator Forsey dated October 28, which I think has been circulated, and I understand that the reasons were not accepted by your Committee. Mr. Thorson and I are this evening happy to discuss those reasons with you in the hope that this important matter can be resolved.

• 2040

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps at this point, Mr. Minister, if you would not mind, now the letter is available we will place it on the record. Is that agreed?

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 18 novembre 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons le quorum. Je suis navré que la réunion du comité directeur n'ait pu avoir lieu plus tôt. Certains des membres du comité directeur n'avaient pas reçu d'avis au sujet de cette réunion et il n'était donc pas possible de la tenir.

Nous recevons, ce soir, le ministre de la Justice, l'honorable Ronald S. Basford ainsi que le sous-ministre, M. Thorson. Nous allons traiter d'une question qui, depuis au moins un an et probablement davantage, a posé certains problèmes aux membres de ce comité. Nous avons devant nous des exemplaires de plusieurs lettres qui vont nous remettre en mémoire ce dont il s'agit. J'ignore comment vous vous proposez de procéder, monsieur Basford. Je ne sais si vous voulez faire une déclaration ou répondre aux questions.

M. Eglington se trouve justement parmi nous. J'imagine qu'il voudra nous donner son opinion sur les problèmes que lui pose sa qualité de conseiller auprès du Comité, la question de fournir ou non des avis juridiques. Quoi qu'il en soit, nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur.

L'hon. Ron Basford (ministre de la Justice): Messieurs les présidents, je suis très heureux de participer à cette séance de votre comité. Je ne connais pas exactement les raisons de ma présence ici, mais j'ai cru comprendre qu'il s'agit d'une question dont je me suis déjà entretenu avec les deux coprésidents de ce comité, et qui fait par ailleurs l'objet de la lettre que vous avez adressée à mon sous-ministre. Je ferai donc une brève déclaration qui sera sans doute, vous m'en excuserez, un peu décousue, mais il y a des jours comme ça. La question qui a été posée à mon sous-ministre et moi-même a trait au refus de mon ministère de fournir des avis juridiques à ce comité en ce qui concerne, si je comprends bien, la validité des règlements ou autres textes réglementaires qui sont la préoccupation de ce comité.

Le problème s'est posé lorsque votre comité a demandé à M. Thorson de fournir un avis juridique sur les raisons qui l'ont poussé à décider de la validité de certains règlements relatifs à l'immigration, validité contestée par les membres de votre comité. M. Thorson a expliqué pourquoi il n'a pas fourni l'avis juridique demandé dans une lettre qu'il a adressée au sénateur Forsey, le 28 octobre. Des copies de cette lettre ont été distribuées, et je crois comprendre que les membres de votre comité n'acceptent pas ses raisons. M. Thorson et moi-même serons ce soir très heureux de discuter avec vous de ces raisons en espérant que ce problème important pourra être résolu.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur le ministre, nous pourrions peut-être inscrire au compte rendu la lettre dont il est question. D'accord?

[Texte]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Ottawa, October 28, 1975.

The Honourable E. A. Forsey,
Joint Chairman of the Standing
Committee on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate, Room 361-E,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4.

Dear Senator Forsey:

Further to your letter to me dated September 2, 1975, I have now had an opportunity to consider at some length your request for a legal opinion concerning the validity of the Immigration Special Relief Regulations. Coincidentally, I have received from Mr. Eglinton of your Committee a similar request for a legal opinion, and it is apparent that I should attempt to explain to you and to the Committee the difficulty raised for the Department of Justice by such requests.

Under the *Department of Justice Act*, the Minister of Justice and Attorney General of Canada is assigned certain statutory duties and powers to provide legal services and advice to the Government of Canada. These duties and powers, and consequently those of the Minister's officers, do not extend to providing similar services and advice to the Houses of Parliament or to their Committees.

There are, I believe, good reasons for this rule. I am sure you will appreciate the formidable problems of potential conflict of duty that would almost certainly arise for legal officers of the Department if they were required to advise Parliament or a Committee thereof with respect to a legal matter on which they had advised, or in the future might be called upon to advise, the Government.

As with other legal advice ordinarily provided by lawyers to their clients, legal advice provided by the Department to the Government is provided on a confidential basis. The Department is not at liberty to violate this confidence, which is a circumstance that could well arise if officers of the Department were to attempt to provide advice to a Parliamentary Committee on matters on which they had also advised or were also required to advise the Government.

In this regard, I expect you are aware of the criteria relating to the production of government papers or documents in Parliament, as set forth in the document entitled Appendix B at page 2288 of the House of Commons Debates for March 15, 1973. The first category of such papers or documents which the criteria state should be exempt from production are "legal opinions or advice provided for the use of the Government". While the criteria do not as such have the force of law, they are indicative of the view that has traditionally been taken that legal opinions or advice given to the Government are confidential to the Government and that such confidentiality should be maintained.

[Interprétation]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Ottawa, le 28 octobre 1975

L'honorable E. A. Forsey,
Coprésident du Comité permanent
des Règlements et autres instruments
statutaires,
Sénat, pièce 361-E,
Édifice du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher sénateur Forsey,

Suite à votre lettre du 2 septembre 1975, j'ai eu l'occasion d'examiner en détail votre demande d'un avis juridique au sujet de la validité des règlements d'aide spéciale à l'immigration. J'ai reçu simultanément de M. Eglinton, membre de votre comité, une requête semblable, et je crois que je devrais essayer de vous expliquer ainsi qu'aux membres du Comité les difficultés que représentent de telles demandes pour le ministère de la Justice.

La Loi sur le ministère de la Justice confère au ministre de la Justice, qui est par le fait même procureur général du Canada, certains pouvoirs et devoirs statutaires qui consistent à fournir des services et des avis juridiques au gouvernement du Canada. Mais ces devoirs et pouvoirs et, par conséquent, ceux des fonctionnaires du Ministère, ne sauraient en aucun cas comprendre la fourniture de services et avis juridiques similaires à l'une ou l'autre Chambre du Parlement ou aux comités parlementaires.

Cette règle me semble parfaitement bien fondée. Je suis certain que vous vous rendez compte des problèmes énormes qui résulteraient d'un conflit potentiel de devoirs, si l'on demandait aux fonctionnaires du Ministère de fournir des avis juridiques au Parlement ou à un comité parlementaire relativement à un problème d'ordre juridique au sujet duquel ils ont déjà conseillé le gouvernement ou sont susceptibles d'être appelés à le faire.

Comme c'est le cas pour tout avis juridique couramment fourni par un avocat à son client, les avis juridiques fournis par le Ministère au gouvernement sont confidentiels. Le Ministère ne peut en aucun cas enfreindre cette exigence de confidentialité, chose qui risquerait de se passer si les fonctionnaires du Ministère pouvaient fournir des avis à un comité parlementaire sur des questions au sujet desquelles ils ont également conseillé le gouvernement ou seront amenés à le faire.

À cet égard, vous connaissez certainement le critère qui gouverne la production des documents et textes gouvernementaux au Parlement tel qu'il est indiqué dans un document intitulé Appendice B, à la page 2288 des *Débats* de la Chambre des communes du 15 mars 1973. La première catégorie de documents auxquels s'applique le critère de retrait de la production c'est «des avis juridiques pour l'usage du gouvernement». Bien que ces critères n'aient pas force de loi, ils sont révélateurs d'un principe traditionnel qui veut que les opinions ou avis juridiques donnés au gouvernement sont confidentiels et qu'une telle règle de confidentialité doit être maintenue.

[Text]

I am not aware of any previous occasions on which I or my predecessors have provided formal legal advice or opinions directly to Parliament or to its Committees. As you know there have been many occasions when officers of the Department of Justice have appeared before Committees to provide technical explanations of bills or other legal instruments, but the position has been and remains that formal legal opinions, as distinct from such technical explanations, cannot properly be given since to do so would be to go beyond the functions and duties assigned by Parliament to the Minister of Justice and Attorney General.

Accordingly, I regret that I must take the position that I am unable to give the legal opinions requested by yourself and Mr. Eglinton. I would hope that the Department of Justice can continue to aid your Committee and others as we have in the past and that you will not hesitate to contact me if, within the ambit of the functions and duties I have mentioned, I or officers of the Department can be of assistance to you or the Committee.

Yours truly,

Deputy Minister.

• 2040

Mr. Basford: I would hope that it would go without saying, Mr. Chairman, that neither I nor the government nor my department wish or intend in any way to impede the work of this Committee. Indeed, officers of my department have appeared before the Committee to explain the way in which they apply the Statutory Instruments Act in carrying out their duties under that act and have by letter on numerous occasions provided it with technical advice and explanations, and it goes without saying that that will continue.

I think the Committee does extremely valuable work and when we had lunch together I asked for and we discussed your terms of reference and the criteria that you apply to statutory instruments and your examination of them, and that is obviously an important function in the whole parliamentary and governmental process.

In the letter that has now been tabled with the Committee, Mr. Thorson set out, firstly, the reasons why he was unable to give legal opinions to your Committee, and he did that as Deputy Attorney General speaking for the department and speaking as the sending department of a legal opinion, and, secondly, why the receiving department could not make them available to you. I think it useful to point out with respect to the second point Mr. Thorson was—On the first point he was speaking as Deputy Attorney General governed by the Department of Justice Act. On the second point he was drawing attention to what is government policy relating to the production in Parliament of government papers and documents that it considers confidential, a policy that is based on parliamentary practice of many years' standing both here and in Great Britain, and on the second point, as I say, stating government policy as set out in *Hansard* of—sorry, I thought I had the

[Interpretation]

A ma connaissance, il n'existe aucun cas dans lequel moi-même ou mes prédécesseurs aient fourni directement au Parlement ou aux comités parlementaires des avis ou opinions juridiques officiels. Comme vous le savez, il arrive assez souvent que les fonctionnaires du ministère de la Justice viennent témoigner devant des comités pour donner des explications d'ordre technique sur des projets de loi ou autres textes réglementaires, mais il n'en reste pas moins qu'il n'est jamais admis de donner des avis juridiques officiels au lieu de telles explications d'ordre technique. Cela serait, en effet, aller au-delà des fonctions et devoirs conférés par le Parlement au ministre de la Justice qui est également procureur général.

Par conséquent, je regrette de devoir vous répondre que je ne suis pas autorisé à donner les avis juridiques que M. Eglinton et vous-mêmes me demandez. J'espère que le ministère de la Justice pourra continuer, comme par le passé, à aider votre comité et d'autres comités parlementaires, et je souhaite que vous n'hésitez pas à entrer en contact avec moi si, dans le cadre des fonctions et des devoirs que j'ai mentionnés, moi-même ou un fonctionnaire du Ministère pouvait vous être utile en aucune façon.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre.

M. Basford: J'aimerais souligner, monsieur le président, qu'il va sans dire que ni moi-même ni le gouvernement ni mon ministère ne souhaitons en aucun cas nuire aux travaux de ce comité. En fait, des fonctionnaires de mon ministère ont comparu devant votre comité afin d'expliquer de quelle façon ils appliquent la Loi sur les textes réglementaires lorsqu'ils exercent les fonctions que leur confère cette loi. Ils ont à plusieurs reprises fourni par écrit des conseils et des explications d'ordre technique et il va sans dire que cela continuera.

Je crois que les membres de ce comité font un travail extrêmement précieux et, au cours de notre déjeuner, j'ai posé des questions, et nous avons discuté de votre mandat, des critères que vous appliquiez aux textes réglementaires et, enfin, de la façon dont vous les étudiez, car il est évident que c'est là une fonction importante du processus parlementaire et gouvernemental.

Dans la lettre qui a été déposée devant les membres de ce comité, M. Thorson énumère en premier lieu les raisons pour lesquelles il n'a pas pu fournir à votre comité les avis juridiques demandés. Il a agi en sa qualité de sous-procureur général au nom du Ministère et s'est exprimé en qualité de représentant du ministère chargé de fournir des opinions juridiques. En second lieu, il a énoncé les raisons pour lesquelles le ministère qui a reçu ces avis n'a pas pu vous les communiquer. Je crois qu'il est utile de souligner à l'égard de ce second point, (pour ce qui est du premier point, M. Thorson a agi en qualité de sous-procureur général assujéti à la Loi sur le ministère de la Justice), au sujet du second point il a insisté sur la politique qui est celle du gouvernement en ce qui concerne la production au Parlement de documents et textes gouvernementaux considérés comme confidentiels. Cette politique obéit à des pratiques parlementaires en vigueur depuis de nombreuses années

[Texte]

reference right here but I do not. I can give it to you in a moment.

With respect to the first point, my deputy was speaking in his capacity, as I say, as Deputy Attorney General. His reasons were based upon the Department of Justice Act and upon the traditional role that a lawyer who is retained by a client to provide legal advice cannot provide that advice to others because of the conflict of duty that results or may result. The Department of Justice has a statutory client, the Government of Canada. Obviously, no lawyer or legal adviser, in my view, can serve two clients or two masters without compromising his position as legal adviser, and obviously there is equally a separation in terms of clients between government or the executive and between Parliament. This division and this separation is surely recognized in the fact that both Houses of Parliament have their own legal counsel as do many of the committees of Parliament, including this one, who retain counsel if they require particular legal services.

The reason for not filing and making public legal opinions has been stated in the House of Commons and in Parliament, both in this country and in Britain, on many occasions. I do not, however, want to rely solely on the fact that it is parliamentary practice not to file legal opinions and therefore we should not start the practice. I do want to state, however, that it seems to me that there are very valid, eminent, practical reasons for avoiding the submission of legal opinion to Parliament or to its committees. There is obviously the case of legal opinions which are offered in support of the validity of statutes or of Orders in Council. There may well be those in our community that seek to challenge as is their right the validity of those statutes or Orders in Council.

• 2045

By reason, the officials of the Department of Justice in rendering an opinion on a statute or on an Order in Council must of the very nature of a legal opinion canvass, as is their function and as is their responsibility, all aspects of the question relating to a statute or a statutory instrument made under it. All questions relating to the validity of the statute or the Order in Council must be canvassed with the strengths and weaknesses of the case for validity put before ministers who have to make the decision on the Order in Council.

The ministers are surely entitled to ask for opinions that do exactly that; canvass all aspects of the question; set out the alternatives and the advantages and disadvantages of the alternatives so that those in the executive that have the decision to make may make it on informed choices in full knowledge of the implications of those choices.

But ministers must frequently, it seems to me, seek the opinion of the legal officers on questions, for example, such as the constitutional validity of a statute or the constitutional validity of an Order in Council. As I say, they have to canvass all aspects giving the points for and against, the strengths and

[Interprétation]

ici et en Grande-Bretagne. Pour le second point, il n'a fait qu'énoncer la politique du gouvernement qui est définie dans le *Hansard* du... Je m'excuse je croyais avoir cette référence avec moi mais je ne l'ai pas. Je pourrai vous la donner un peu plus tard.

Pour en revenir au premier point, le sous-ministre de mon ministère s'est exprimé en qualité de sous-procureur général. Ses raisons obéissent à la Loi sur le ministère de la Justice et également au principe traditionnel qui veut qu'un avocat qui fournit certains avis juridiques à son client ne peut pas fournir ce même avis à d'autres en raison du conflit de devoirs que cela risque d'impliquer. Le gouvernement du Canada est, de par la loi, un client du ministère de la Justice. Selon moi, il est évident qu'aucun avocat ni aucun conseiller juridique ne peut servir deux clients ou deux maîtres sans compromettre son statut de conseiller juridique et, pour ce qui est des clients, il existe également une distinction entre le gouvernement ou le pouvoir exécutif et le Parlement. Cette division et cette distinction sont parfaitement reconnues puisque chacune des deux Chambres du Parlement a son propre conseiller juridique et c'est aussi le cas des comités parlementaires, y compris le vôtre, qui font appel à un conseiller juridique lorsqu'ils ont besoin de services juridiques particuliers.

La raison pour laquelle les avis juridiques ne sont ni enregistrés ni rendus publics a été exposée à plusieurs reprises dans ce pays et en Angleterre, à la fois dans la Chambre des communes et au Parlement. Cependant, je ne veux pas m'en tenir au seul fait que la pratique parlementaire ne veut pas que l'on dépose d'avis juridiques et que, par conséquent, nous ne devons pas créer de précédents. Je veux toutefois faire valoir qu'il existe, à mon avis, des raisons très valables, claires et pratiques d'éviter de présenter des conseils d'ordre juridique au Parlement ou à ses comités. Il y a une exception évidente, les arguments juridiques à l'appui des lois ou des décrets en conseil. En effet, il se pourrait fort bien que certains citoyens contestent, comme c'est leur droit de le faire, la validité de ces lois ou de ces décrets.

Il va donc de soi que les fonctionnaires du ministère de la Justice, pour être en mesure de donner leur avis sur une loi ou un décret, doivent, par la nature même de leurs tâches et de leurs responsabilités, étudier tous les aspects d'une loi ou d'un règlement qui en découle. Il est essentiel que toutes les questions portant sur la validité de la loi ou du décret en conseil soient débattues afin que l'on présente aux ministres qui devront décider du décret, les points forts et les points faibles de celui-ci.

Les ministres ont sûrement le droit de demander de telles opinions qui rapportent en détail tous les aspects de la question; précisent les possibilités d'action ainsi que leurs avantages et les inconvénients, de façon à ce que les membres de l'exécutif, qui devront prendre la décision, la prennent en se fondant sur des choix bien documentés, en pleine connaissance des implications éventuelles.

En outre, les ministres doivent souvent demander l'avis des conseillers juridiques sur des questions telles que la validité constitutionnelle d'une loi ou d'un décret en conseil. Comme je l'ai dit, c'est aux conseillers d'examiner tous les aspects de la question afin de présenter le pour et le contre, la force et la

[Text]

weaknesses on which their opinion is sought, and all of those aspects relating to the administration or administrative feasibility of the order, its workability.

And such opinions cannot be separated solely into their legal aspects and their administrative aspects. If we were to table those or make those available, they would put the lawyer offering the advice in a position of immense conflict as to who his client is and they, of course, would render an immense value to the person that subsequently came along to challenge the statute or the validity of an instrument made under it.

Therefore, I think there are, with respect, very valid reasons for not making public or supplying to the Committee the legal opinions offered by the Department of Justice to its client departments. I think we have tried to make clear that, in terms of your terms of reference, we are quite ready to provide or have receiving departments provide the statutory or the prerogative basis upon which statutory instruments are passed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Minister, on that point . . .

Mr. Basford: Well, I am one sentence from concluding.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will listen.

Mr. Basford: Which is 1(a) of your guidelines as set out in your third report that:

1(a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law . . .

• 2050

We are quite ready to indicate the statutory or prerogative basis upon which the instrument is based. But I think for the reasons that have been expressed many times and that I have recapitulated very briefly this evening, I am not prepared to table or file the legal opinions behind them.

I indicated at the beginning of my speech that I and my Department want in no way to hinder the work of the Committee. I would be happy to entertain from the Committee, within what I feel are both the statutory obligations of the Department and of necessary government policy based on parliamentary practice over many years, any suggestions that the Committee may want to discuss or make as to how the work of the Committee can be made more effective than you obviously think it is at the moment. I feel that I have to, for statutory and practical reasons, set out the position I have. We are prepared to go to our own Department and instruct other officers that they inform you of the basis upon which the instruments are passed and to discuss with you whatever suggestions within the parameters I feel I must set out any other suggestions you have for us being of assistance to you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Basford. Senator Forsey.

[Interpretation]

faiblesse de l'affaire pour laquelle on leur demande conseil ainsi que tous les aspects portant sur l'administration ou les possibilités d'administration d'un décret, c'est-à-dire son application.

Il est souvent impossible de distinguer l'aspect juridique et l'aspect administratif de telles opinions. Si nous déposions ces opinions ou si nous les distribuions, on placerait l'avocat qui nous a conseillé dans une position de conflit d'intérêts, car il ne saurait plus qui est son client et, bien sûr, cela rendrait grandement service à ceux qui désireraient par la suite contester la loi ou la validité du règlement qui en découle.

Par conséquent, avec tout le respect qui vous est dû, je crois qu'il existe des raisons très valables pour ne pas rendre publiques ni fournir au Comité les opinions juridiques données par le ministère de la Justice à ses ministères clients. Je crois d'ailleurs que nous avons tenté de vous montrer clairement qu'en vertu de votre mandat, nous étions tout à fait disposés à vous fournir, soit personnellement ou par l'entremise des ministères concernés, la loi ou prérogative sur lesquelles nous nous sommes fondés pour adopter un règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur le ministre, mais à ce sujet . . .

M. Basford: J'ai encore une phrase à dire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, excusez-moi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous vous écoutons.

M. Basford: Cette phrase se trouve à l'alinéa 1(a) des directives qui se trouvent dans votre troisième rapport:

1(a) . . . n'est pas autorisé en vertu de la loi habilitante, ou si établie en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas en conformité avec le droit commun . . .

Nous sommes tout prêt à préciser les bases statutaires et prérogatives sur lesquelles les textes réglementaires sont fondés. Mais, pour des raisons que j'ai souvent répétées et que j'ai brièvement résumées ici, ce soir, je n'ai pas l'intention de déposer ou d'annexer à ces textes les avis juridiques qui les fondent.

Comme je l'ai indiqué au début de mon discours, nous ne voulons pas, moi-même et mon ministère, gêner le travail du Comité. Je ne serai que trop heureux d'étudier, dans le cadre de ce que je crois être une obligation statutaire du Ministère et une politique gouvernementale basée sur des pratiques de nombreuses années précédentes, toute proposition que le Comité me soumettrait en vue d'améliorer, s'il croit pouvoir le faire ainsi, l'efficacité de son travail. Je pense que tant pour des raisons statutaires que pratiques, il me faut préciser notre situation. Nous sommes prêts à donner l'ordre à nos fonctionnaires de vous fournir tous les renseignements basant les textes adoptés et à discuter avec vous de toute autre proposition qui pourrait vous être utile dans le cadre des paramètres que je crois devoir respecter.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Basford. Sénateur Forsey, vous avez la parole.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry if I interrupted you, Mr. Minister. The one point that I want to raise now, without prejudice to other points that I wish to raise later if somebody else does not do it first and better, is the point you made about the receiving departments and their being at perfect liberty to give us explanations about the statutory or prerogative basis of instruments before us.

The designated officers in nearly all the departments are officers of the Department of Justice. When we ask them for this kind of thing we get, times without number, what I have called the recorded message. We got it five times in the one letter and if you want examples, our counsel can produce a file that would stagger humanity. The recorded message is: This would require the giving of a legal opinion which, as you know, I am not allowed to give. Sometimes it adds: which, as you know, because of Mr. Thorson's letter of October 28, 1975, I am not allowed to give.

Over and over and over and over again we ask, "How did you arrive at the conclusion that this was *intra vires*; it appears to us to be of very doubtful validity." "This would require the giving of a legal opinion which, as you know, I am not allowed to give." "This would require the giving of a legal opinion which, as you know, I am not allowed to give." Tuesday evening at our last meeting we had an example. Where over and over and over again, we are told, "You can have all the technical explanations you like"; but when we ask for an explanation—"This would require the giving of a legal opinion which, as you know, I am not allowed to give." Now how do you explain this?

Mr. Basford: I understand there has been some misinterpretation of the letter that Mr. Thorson circulated, both misinterpretation by receiving departments or our officers therein and possibly by members of the Committee and I am sure Mr. Thorson would be happy to explain that letter. I also understand that instrument officers have on occasion—and you say it is on many occasions—refused to give the statutory basis or the prerogative basis . . .

Senator Godfrey: Or the reasons.

Mr. Basford: . . . of a statutory instrument. I made it clear that the statutory basis of a regulation is to be made known to the committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is which?

Mr. Basford: Is to be made . . .

Senator Godfrey: Yes, but just citing the section of the statute is not enough.

Mr. Basford: Well, then you do come in often to the realm of legal opinion and if a legal opinion has been given for that, I regret we are not able, I think for a very valid reason, to table with this Committee or with parliament, the legal opinion that the Department of Justice has rendered.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse de vous interrompre, monsieur le ministre, mais sans préjuger de toute autre question que je voudrais soulever par la suite, à condition qu'elle ne soit pas soulevée auparavant par quelqu'un d'autre, je voudrais discuter pour l'instant du fait que vous nous avez dit que les ministères réceptionnaires étaient parfaitement libres de nous fournir les explications nécessaires sur la base statutaire ou de prérogatives des textes réglementaires que nous étudions.

Dans presque tous les ministères, les fonctionnaires désignés à cette tâche sont des agents du ministère de la Justice. Or, lorsque nous demandons à ces derniers de nous fournir ces renseignements, dans de nombreux cas, tout ce que nous recevons, c'est ce que j'appellerais un message enregistré. Ainsi, ce message nous a été répété cinq fois dans une même lettre. Si vous voulez que je vous en donne des exemples, notre conseiller peut vous fournir des dossiers qui étonneraient le monde. Ce message enregistré se présente ainsi: «Il me faudrait dans ce cas vous fournir un avis juridique et, comme vous le savez, cela ne m'est pas permis». Quelquefois on ajoute: «Et, comme vous le savez, d'après la lettre de M. Thorson du 28 octobre 1975, je ne suis pas autorisé à le donner».

Toujours, indéfiniment, nous posons la question de savoir sur quelle base vous en étiez arrivé à conclure que cette façon de procéder était dans la limite des statuts car cela nous paraît très contestable. Répéter indéfiniment comme réponse qu'il faudrait donner un avis juridique qui, comme vous le savez, n'est pas autorisé, cette façon de procéder nous paraît inexplicable. Mardi soir, nous en avons eu un exemple. Quand on nous répète sans cesse que nous pouvons obtenir tous les renseignements nécessaires et que, lorsque nous demandons une explication, on ne fait que nous répondre qu'il faudrait fournir un avis juridique qu'on n'a pas l'autorisation de nous donner, alors c'est quelque chose d'incroyable.

M. Basford: Je crois comprendre qu'il y ait eu quelque confusion dans l'interprétation de la lettre que M. Thorson a fait circuler tant du côté des ministères réceptionnaires que de nos fonctionnaires et peut-être aussi du côté des membres du Comité. Je suis sûr que M. Thorson est prêt à fournir des explications au sujet de sa lettre. Je crois comprendre aussi que les agents préposés aux textes réglementaires ont quelquefois, et vous dites en de nombreux cas, refusé de fournir des explications sur la base statutaire ou la base de prérogative . . .

Le sénateur Godfrey: Ou sur les raisons de . . .

M. Basford: . . . d'un texte réglementaire. J'affirme que la base statutaire d'un règlement doit être portée à la connaissance du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Doit quoi . . . ?

M. Basford: Doit être porté à la connaissance . . .

Le sénateur Godfrey: Oui, mais il ne suffit pas de citer l'article de la loi.

M. Basford: Mais, alors vous vous trouvez souvent mêlé dans le domaine des avis juridiques et, lorsqu'une opinion juridique a été fournie par le ministère de la Justice, je regrette de dire que nous n'avons pas le droit, je le crois pour une raison très valable, de la présenter au Comité ou au Parlement.

[Text]

• 2055

Senator Godfrey: Can I speak as a lawyer? This is absolutely ridiculous. As a lawyer I give a private legal opinion to my client which no other lawyer or anybody else would ever dream of asking to see. But when I am representing my client and they ask me for the legal basis upon which I insist that is my client's legal right, I give them as a lawyer and I give the reasons. I do not say, "You have your nerve asking for that because I have given a legal opinion"; the reasons I give do not go into all the doubts and the pros and cons that you give in a legal opinion; you give the points.

Now let me tell you, Mr. Basford, when you appear before the Supreme Court of Canada you do not file the legal opinions, which is file of factum of law, when you file a factum of fact. All we have been asking for is the basis, the points, upon which you say, not your legal opinions that are confidential, and you would never ask for that that I know of.

Mr. Basford: With respect, Senator, we are talking about two different things.

Senator Godfrey: You are darn right we are.

Mr. Basford: I am talking about the legal opinion rendered by the Department of Justice to the department enacting or choosing to enact the regulation. I think you are talking about, with respect, the reasons for the executive decision behind the statutory instrument.

Senator Godfrey: No, I am not. I am asking them to justify not the legal opinion, but if your officers do not even know the legal opinion upon . . . they may not have seen it. We just want to say, "what is your argument?" As any normal lawyer, I am asked in the practice of law by the opposing side or anybody every day and I give them my legal argument. That is all we are asking for so that we know the position of the department, not the confidential legal opinion which may have pros and cons; we want to know what the position of the department is, the department, not the lawyers.

But every time we ask a legal officer of a department for the reasons, not just a recital of the section, but what is the basis and why does he think that, he has never seen the real reason, possibly the confidential, legal opinion. All we are asking is what is the position of the department as to why this is legal, which any lawyer is asked every day and gives freely. He would look like a fool if he did not give it on behalf of his client; that is what he is therefor. And I suggest that is what the Department of Justice officials are therefor too, to justify as counsel to the department the validity to this Committee of these regulations, not to give the confidential, legal opinion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Basford or Mr. Thorson.

Mr. D. S. Thorson, Q.C. (Deputy Minister, Department of Justice and Deputy Attorney General): Senator, do you see the function of the Department of Justice in this regard, in the

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: Me permettez-vous de faire une remarque à titre d'homme de loi? Cette façon de procéder est absolument ridicule; à titre d'avocat, je fournis des avis juridiques privés à mes clients, avis qu'aucun autre avocat ou personne ne songerait même à demander à examiner. Lorsqu'on me demande quel est le fondement juridique d'un droit que je revendique expressément pour un de mes clients, je n'hésite pas à le dire en ma qualité d'avocat et à en indiquer les raisons. Je ne rejette pas la question sous prétexte que l'avis juridique se suffit à lui-même; j'expose mes raisons dans les grandes lignes sans entrer dans le détail des incertitudes, des avantages ou des inconvénients.

Monsieur le ministre, lorsque vous comparez devant la Cour suprême du Canada, vous citez non pas l'avis juridique, c'est-à-dire la loi elle-même, mais vous exposez les faits. Nous vous avons seulement demandé les motifs de votre décision et non pas la teneur des conseils juridiques qui sont confidentiels, ce que d'ailleurs on ne demande jamais.

M. Basford: Permettez-moi de vous faire remarquer qu'il s'agit ici de deux choses distinctes.

Le sénateur Godfrey: En cela, vous avez parfaitement raison.

M. Basford: Je parle ici de l'avis juridique donné par le ministère de la Justice au ministère chargé de l'application du règlement. Pour votre part, vous parlez des raisons qui motivent la décision exécutoire concernant un instrument statutaire.

Le sénateur Godfrey: Absolument pas. Je ne leur demande pas de justifier leur avis juridique; toutefois si vos juristes ignorent jusqu'à l'avis juridique sur lequel . . . C'est que peut-être ils ne l'ont pas vu. Nous demandons en tout et pour tout: «quel est votre argument?» C'est une question qu'on me pose quotidiennement, comme à n'importe quel avocat, et j'y réponds. C'est tout ce que nous demandons de manière à connaître la position du Ministère et non pas l'avis confidentiel qui peut avoir le pour et le contre; nous voulons connaître la position du Ministère et non celle des juristes.

Or, chaque fois que nous interrogeons un juriste d'un ministère, non pas pour qu'il nous récite l'article mais pour qu'il nous expose les motifs de son argumentation, il les ignore toujours et peut-être ignore-t-il également l'avis juridique lui-même qui est confidentiel. Nous voulons seulement savoir pourquoi le ministère estime que c'est légal; c'est une question que l'on pose quotidiennement à un avocat et à laquelle il répond très librement. Il aurait l'air idiot s'il ne le faisait pas au nom de son client; il est là pour cela. Et à mon avis, les responsables du ministère de la Justice sont également là pour cela, à savoir pour justifier, en leur qualité de conseillers auprès d'un ministère, la validité des règlements examinés par ce comité et non pas de révéler l'avis juridique lui-même qui est confidentiel.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Basford ou monsieur Thorson.

M. D. S. Thorson, c.r. (sous-ministre de la Justice et procureur général adjoint): Est-ce que, selon vous, le rôle du ministère de la Justice est, à cet égard, analogue à celui d'un

[Texte]

matter of advising the Committee as being in effect duplicative of what a lawyer acting on behalf of the Attorney General of Canada would be putting before a court of law in defending a position?

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Thorson: Is that your . . .

Senator Godfrey: You are the lawyers, you have your legal officers in the department and this is our position and this is why we say it is legal. Then we will look at it and we will decide, "d'Well, that is a very weak argument" or if we think that is a very good argument, we agree. We are not asking for your legal opinions; we are asking you for your position from a legal point of view.

Mr. Thorson: Sir, I think my difficulty with that is that I just do not know where it leads us. For example, let me analogize to the situation that the government faced very recently in the matter of the reference to the Supreme Court of Canada on the validity of the Anti-Inflation Act. For us to attempt to provide that kind of exposition to this Committee, I think, is asking something that we are quite incapable of providing. The building of a case equivalent—and that I think is what you are saying to me—to the kind of case that would be constructed on behalf of the Attorney General in a reference of that kind is something that would be enormously difficult for us to do if we were to duplicate that kind of effort. It goes without saying that all these issues are not of equal magnitude.

Senator Godfrey: That is right.

Mr. Thorson: That is perfectly obvious. Nevertheless, in some instances the kind of exposition that we would advance to a court of law would require a tremendous diversion of our energies and resources and quite frankly they would be beyond our resources. We are working to very close tolerances in these areas, as I am sure you appreciate.

Senator Godfrey: So you are not using the confidentiality argument at all, then.

• 2100

Mr. Thorson: Not if that is what you are referring to.

Senator Godfrey: Often these departmental officers are asked very simple questions about various topics: What is your position. Any practising lawyer would knock out a one and one half page letter and say: this, that and the other thing. If he is going to prepare a factum for the Supreme Court of Canada of course there would be a lot more detail and so on but you are giving these verbal in practice every day when you are negotiating or taking a position with an opposing side and you people have refused to let them even give the reasons, the points up on which you are standing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I intervene with one other thing? In the few instances where the designated officer in the department is not an officer of the Department of Justice we have no difficulty at all in getting the kind of responses we want. They are perfectly simple and they do not mount their high horses and talk as if they were the annointed representatives of God on earth and they do not talk about high falutin legal principles; they simply say: "You wont know why we did this, what our reasons are for believing that it is valid; here they are". No difficulty.

[Interprétation]

juriste qui, au nom du procureur général du Canada, défendrait une position devant un tribunal?

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Thorson: Est-ce que . . .

Le sénateur Godfrey: Vous êtes juristes, vous avez des conseillers juridiques au ministère, voilà notre position et voilà pourquoi nous estimons qu'elle est légale. Après quoi nous étudierons l'argument et nous déciderons s'il est ou non suffisant, auquel cas nous nous mettrons d'accord. Nous ne demandons pas le contenu de l'avis juridique; nous voulons connaître votre position du point de vue de la légalité.

M. Thorson: Mon objection est que je ne vois pas très bien où cela nous mène. Permettez-moi de parler d'une situation analogue dans laquelle le gouvernement s'est trouvé très récemment. Il a demandé à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la validité de la Loi anti-inflation. Or, si cela correspond à ce que veut le Comité, nous sommes incapables d'y répondre. Cela présenterait d'énormes difficultés. Il va sans dire que ces problèmes n'ont pas la même ampleur.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Thorson: Cela est parfaitement évident. Néanmoins, dans certains cas, les justifications qu'il faudrait apporter à un tribunal nécessiteraient, de notre part, un déploiement d'énergie et de ressources considérables et, honnêtement, cela dépasse nos capacités. En cela, nous sommes déjà sur la corde raide, comme vous le comprenez certainement.

Le sénateur Godfrey: Vous n'avez donc pas recours à l'argument du caractère confidentiel de l'avis.

M. Thorson: Non, si ce n'est pas ce que vous demandez.

Le sénateur Godfrey: On pose fréquemment à ces fonctionnaires des questions très simples, sur toutes sortes de sujets. Quelle est votre position. N'importe quel avocat rédigerait une lettre d'une page et demie pour exposer ses motifs. S'il devait préparer un exposé des faits à l'intention de la Cour suprême, il lui faudrait, bien entendu, donner beaucoup d'autres détails, mais ce que nous demandons est pratique courante lorsqu'on négocie avec un adversaire; or, vous avez refusé d'expliquer les raisons même de votre position.

Le coprésident (sénateur Forsey): Permettez-moi d'intervenir sur un autre point. Dans les rares cas où l'agent désigné n'appartient pas au ministère de la Justice, nous n'avons aucune difficulté à obtenir les réponses que nous voulons. Ils répondent en toute simplicité, sans monter sur leurs grands chevaux et sans se prendre pour les représentants de Dieu sur terre; ils répondent simplement: «Vous voulez savoir pourquoi nous avons agi de la sorte, quelles sont les raisons pour lesquelles nous estimons que c'est valide; les voilà.» Sans aucune difficulté.

[Text]

Senator Godfrey: Two pages can be very persuasive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is never a long thing. Presumably these gentlemen also have some other work to do, but they never seem to have any difficulty about it. But the minute it is one of your officers, "Oh, this would require the giving of a legal opinion which, as you know, I am not allowed to give". I am quoting verbatim: over and over and over again. Counsel can produce from the files example after example of this. Five times, as I said before, in one letter and it seems to be simply nonsense, to be perfectly frank about it, that the instruments officers in the other departments, the majority of departments where they are officers of your department, cannot do the same kind of ordinary workmanlike job that these nonofficers of the Department of Justice do in the three or four cases where they are not officers of your Department.

Mr. Thorson: Well, I wonder if I might just add one point to that, Mr. Chairman. I think the genesis of our difficulty in this regard is that indeed originally requests were being made to us for explanations as to the basis on which we were proceeding, the statutory basis. We were encountering however a situation where, having provided that kind of an explanation, counsel on behalf of the Committee—and I want to make it clear that this is in no sense a personal criticism of the counsel who, I am sure, was doing his task—was returning to our officers, our very hard pressed officers, with further requests saying: "Look we have your first explanation, but we are not persuaded, now how can you argue that this is so; what lies behind this; what is your defence; what is your response to a particular criticism that is being made?"

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That, Mr. Thorson, by the way, would have been a decision by the Committee instructing counsel to go back.

Mr. Thorson: I have no doubt on that score at all, sir. I am making the point solely to drive home that once this happens our officers find themselves being drive into the Kind of situation that you, senator have just described, namely the need, in effect to present a court brief in relation to particular opinions in situations concerning validity, and that, I suggest, we cannot do. It is beyond your resources.

Senator Godfrey: Your explanation bears no relationship to Mr. Basford's opening statement, which is on a pure basis of confidentiality of private legal opinion.

Mr. Thorson: With respect, the Minister, I think, was addressing the question of access to the opinion that had been given by the department of Justice to the Government. What I think you are saying is something quite different.

Senator Godfrey: That is right and our objections for some time have been something quite different too as cited by Senator Forsey and if it has not got through, then there has been a lack of communication as to what our objections have been. We have not been asking you to provide confidential legal opinions as between solicitor and client but to give your reasons the way any other lawyer would be requested to do.

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: En deux pages ont peut dire beaucoup.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est jamais long. Ces gens-là aussi ont vraisemblablement d'autre travail à faire mais cela ne semble leur poser aucune difficulté. En revanche, dès lors qu'il s'agit de l'un de vos représentants, on nous répond: «Oh, il faudrait pour cela que je vous donne une opinion d'avis juridique, ce qui m'est formellement interdit, comme vous le savez.» Je cite textuellement cette réponse qui nous est faite perpétuellement. Nos conseillers pourront extraire de leur dossier un exemple après l'autre. Comme je l'ai dit tout à l'heure, cela s'est retrouvé cinq fois dans la même lettre et, honnêtement, je trouve qu'il est d'un ridicule consommé de voir que dans les trois ou quatre cas où nous n'avons pas eu affaire à votre ministère, nous avons eu gain de cause, et de voir, par conséquent, que dans les autres ministères, les responsables des règlements font ce que les vôtres ne sont pas en mesure de faire.

M. Thorson: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter ceci. Le problème provient du fait qu'à l'origine, on nous demandait d'expliquer les motifs juridiques de nos décisions. Cette explication étant fournie, le conseiller du Comité s'adressait encore une fois à nos juristes, dont la charge de travail est déjà très lourde, pour leur adresser d'autres requêtes du type de celle-ci: «Votre première explication ne nous a pas convaincus, pouvez-vous la justifier? Sur quoi est-elle fondée? Quelle est votre argumentation? Comment répondez-vous à telle ou telle objection?» N'y voyez, de ma part, aucune attaque personnelle contre ces conseillers qui, j'en suis sûr, faisaient leur travail.

Le coprésident (M. McCleave): Permettez-moi de préciser, monsieur Thorson, que ces conseillers agissaient sur l'ordre du Comité.

M. Thorson: Je n'en doute pas du tout. Je tiens seulement à insister sur le fait que lorsque cela se produit, nos juristes, comme vous l'avez dit, se trouvent dans l'obligation de produire un exposé concernant la validité de chaque opinion juridique, ce que nous ne sommes pas en mesure de faire. Cela dépasse nos capacités.

Le sénateur Godfrey: Votre explication est sans rapport avec la déclaration préliminaire de M. Basford, où il s'agissait uniquement du caractère confidentiel de l'avis.

M. Thorson: Permettez-moi de vous faire remarquer, en toute déférence, que le ministre parlait de la communication des avis donnés par le ministère de la Justice au gouvernement. Vous parlez d'une chose totalement différente.

Le sénateur Godfrey: C'est exact, et nos objections sont aussi totalement différentes, comme l'a signalé le sénateur Forsey, et si c'est resté lettre morte, c'est parce que nous n'avons pas réussi à faire comprendre en quoi consistaient ces objections. Nous ne vous avons pas demandé de nous faire part d'avis juridiques qui sont confidentiels, comme entre un avocat et son client, mais de nous exposer les raisons, de la même manière que n'importe quel avocat le ferait.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I quote one sentence here from something that I sent to members of the Committee and of which, I think, you people received a copy.

The plain common sense of the thing is to give the department or agency a chance to explain its position and the legal grounds for it, and to act only when we have received that explanation, in full *connaissance de cause*, instead of in the dark about the Departments' or agencies' reasons.

Now we can go ahead of course and simply say, "We think this regulation is invalid". Surely at that point, if we present a report saying this and this and this regulations are invalid, surely then you people, somebody in your department, will have to come forward in the House and say: "We think they are valid and the Committee has been talking through its hat. Why did somebody not ask us for our reasons? This is a funny way to behave. This is a violation of the rule of natural justice. *Audi alteram partem*, hear the other side. And these characters on this miserable Committee do not even give us a chance to explain, which we could have done with the utmost ease and facility, given our vast, our illimitable knowledge of the law. We could have answered those silly questions of theirs, but no, no, they will not even ask us."

• 2105

The injured innocence of the Minister and his staff in the presence of such question would be a marvel to all beholders.

Mr. Basford: I am not very good at injured innocence.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We want to give you a chance to put your case so that we do not present the House with a lot of half baked opinions because, after all, excellent as our counsel is, and excellent lawyers as we have on the Committee—and I can say this with a good conscience being a non-lawyer—it is always possible even for these eminent practitioners, these eminent jurists, these experts to make a mistake. And on occasion when we have got some explanation from the department, our counsel has said: "Thank you very much, I overlooked that, I am very sorry".

Surely that is a more sensible way of proceeding than this other business of saying: oh, we cannot tell you that, oh, no, that is confidential, that would involve us in a task of such proportions as to crush the whole department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have on the list for questions Mr. Robinson, Mr. Béchard and Mr. Goodale.

Mr. Béchard: I think the departments are through now because Senator Forsey took away from us all that we had to say.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Maybe we should be playing back to them a record just as they have played to us a record.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Permettez-moi de citer une phrase d'un document que j'ai envoyé aux membres du Comité et dont, je crois, vous avez reçu une copie.

Le bon sens veut que le ministère ou l'organisme puisse expliquer sa position, ce qui la justifie du point de vue juridique, de manière à agir seulement après avoir obtenu cette explication, c'est-à-dire en toute connaissance de cause au lieu de rester dans l'incertitude.

Bien entendu, nous pouvons aller plus loin en disant: «Nous estimons que le règlement n'est pas valide.» Il est évident que si nous présentons un rapport indiquant que tel ou tel règlement n'est pas valide et que vous n'êtes pas d'accord là-dessus, un de vos fonctionnaires devra venir dire en Chambre: «Nous croyons ce règlement valide et le Comité était tout à fait à côté de la plaque. Pourquoi ne nous a-t-on pas demandé les raisons? C'est une manière très étrange de se comporter. C'est une violation flagrante des règles de la justice naturelle. *Audi alteram partem*. De plus, les membres du Comité ne nous donnent même pas la possibilité de nous expliquer, ce que nous aurions pu faire étant donné notre éloquence et notre connaissance illimitée du droit. Nous aurions très bien pu répondre à toutes leurs questions ridicules, mais ils n'ont même pas daigné nous les poser.»

L'innocence outragée du ministre et de son personnel devant de telles questions serait un spectacle à ne pas manquer.

M. Basford: L'innocence outragée n'est pas mon fort.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous voulons vous donner la possibilité de vous expliquer afin que nous ne présentions pas à la Chambre des opinions mitigées car, après tout, notre comité a beau avoir un conseiller et des avocats particulièrement brillants, et je le dis très franchement étant donné que je suis un simple profane, il y a toujours un risque d'erreur de la part de ces juristes éminents. Lorsque, parfois, un de vos fonctionnaires donnait une explication à notre conseiller, celui-ci répondait: «Merci beaucoup, je n'y avais pas pensé, je suis désolé.»

C'est sans doute une manière de procéder beaucoup plus raisonnable que de nous répondre: nous ne pouvons pas vous donner ces renseignements car ils sont confidentiels et les efforts que vous nous demandez risqueraient de miner l'ensemble du Ministère.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai sur ma liste les noms de MM. Robinson, Béchard et Goodale.

M. Béchard: Je pense que nous en avons fini maintenant avec les ministères étant donné que le sénateur Forsey nous a coupé l'herbe sous le pied en disant tout ce que nous avions à dire.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être leur faire réécouter la musique, comme ils nous l'ont déjà fait.

[Text]

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I agree with Mr. Béchard that maybe Senator Forsey has pretty well summed up much of the feeling that we have engendered over this kind of thing in language over many weeks and many months, but I do agree with what Senator Godfrey was saying. I think that the Committee is entitled to get reasons and argument, and just like in any law case, you are entitled to a factum of law and facts and it is the kind of thing we have been accustomed to, the kind of thing we expect and it is the kind of thing we are not getting. There must be some valid reason for it. With respect, Mr. Minister, so far I do not feel I have received the kind of explanation that I can accept for not giving us the kind of information that we need to know.

Here is the kind of illustration. Senator Forsey has alluded to some of these and I have a couple of them here that I have at random. Here is one that is a letter dated February 18 of this year from Douglas J. Sleeman, Legal Services, Department of Finance, to our counsel. The subject matter is Flying Accident Compensation Regulations. And it is very short. It just says:

Further to your letter of February 13, 1976, I have turned the matter over to Mr. Denis Lefebvre, since it is to his explanation that you have directed your concern.

Then comes that inevitable paragraph:

I am unable to provide you with a technical explanation regarding Section 6 of the Pension Act without expressing a legal opinion.

Really and truly I cannot for the life of me understand why you cannot give some kind of an opinion. I do not care if you call it a legal opinion or not but there must be some way you can give us some information that is helpful, whether it is a technical explanation or what it may be. You do not have to give us the Crown Jewels, but Good God, you can give us something! We did not get it and we still do not have it. We are still in that same situation.

Dealing with the same department, there is another letter from Douglas J. Sleeman, Legal Services, Department of Finance, dated June 9, 1976. Same subject matter, Flying Accident Compensation Regulations. And he goes on,

“Further to my letter of so and so . . .”

and he ends up by saying:

He advises that he cannot go beyond what is contained in that correspondence without involving himself in the expression of a legal opinion. I would concur with him in that regard.

This is the kind of thing that goes on all the time. So this stays in our hot file, I suppose you would call it. We are not able to really deal with it adequately because we have been unable to get the kind of information that we need in order to understand it properly, in order to even give it the proper consideration and maybe even advise the department. That was another one.

[Interpretation]

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. Comme l'a dit M. Béchard, le sénateur Forsey a parfaitement résumé l'ensemble des sentiments que nous ressentons depuis longtemps, mais je suis également d'accord avec le sénateur Godfrey. En effet, le Comité a le droit de connaître les raisons qui ont motivé tel ou tel règlement, tout comme dans le cas d'un procès civil; or, c'est là le genre de chose que nous ne réussissons jamais à obtenir. Il y a peut-être des raisons valables à cela mais, avec tout le respect que je vous dois, monsieur le ministre, on ne m'en a pas encore donné une qui puisse justifier pleinement ce refus de nous donner de plus amples informations.

Voici un exemple. Le sénateur Forsey vous en a déjà cité tout à l'heure, mais j'en ai quelques-uns devant moi que je vais prendre au hasard. Voici tout d'abord une lettre datée du 18 février de cette année et envoyée à notre conseiller par M. Douglas J. Sleeman, Services juridiques, ministère des Finances. Cette lettre porte sur les règlements relatifs à l'indemnisation des accidents en vol. Elle est très brève et je vais la lire:

Suite à votre lettre du 13 février 1976, j'ai soumis la question à M. Denis Lefebvre, étant donné que c'est son explication personnelle qui vous préoccupe.

Voici le paragraphe-clé:

Je me vois dans l'impossibilité de vous fournir des explications techniques en ce qui concerne l'article 6 de la Loi sur les pensions car cela me conduirait à vous donner une opinion juridique.

Très franchement, je n'arrive pas à comprendre pourquoi vous ne pouvez nous donner cette opinion juridique. Peu m'importe que cette opinion soit juridique ou pas, il y a certainement un moyen de nous donner des informations utiles, que ce soit au moyen d'explications techniques ou autrement. On ne vous demande pas la lune mais au moins donnez-nous quelque chose! Nous attendons toujours, en vain.

A propos du même ministère, j'ai une autre lettre de Douglas J. Sleeman, Services juridiques du ministère des Finances, lettre qui est datée du 9 juin 1976. Cette lettre porte sur la même affaire, c'est-à-dire les règlements relatifs à l'indemnisation des accidents en vol. M. Douglas poursuit en disant:

«Suite à ma lettre du tant . . .»

Il termine en disant:

«Il m'a fait savoir qu'il ne pouvait pas aller plus loin que ce qui est contenu dans cette lettre, au risque d'exprimer une opinion juridique personnelle. Je suis d'accord avec lui à cet égard.»

Voilà le genre de réponse qu'on nous donne tout le temps. L'affaire en reste donc là, mais je peux vous dire que cela ne fait qu'attiser notre colère. Nous ne pouvons jamais régler adéquatement ces problèmes par manque d'informations qui nous permettraient de la mieux comprendre et, éventuellement, de donner des conseils utiles au Ministère.

[Texte]

• 2110

Here is one, a letter from the Department—General Counsel, Transport Canada, Legal Services—from Mrs. M. D. Temple, Legal Adviser. It is to our counsel and it has to do with Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations, leasing matters. It says:

With reference to your letter of July 8, 1976, I would like to point out that the opinions expressed by you in your letter of October 16 appear to contain a possible interpretation of the provisions referred to therein.

How in the name of goodness is that in any way helpful to us? It is absolutely ridiculous. You might as well not write us at all. These namby-pamby phrases like "appearing to contain a possible interpretation" are not of any help whatsoever to this Committee, and there is another one. It just sits there gathering dust, because we are not able to get the kind of information and advice that we expect from the departments. These people are all using this catch-all phrase of "legal opinion" as their way of getting out of giving the kind of information we need. In every case they are members of the Justice Department and they say they have no authority to give the opinion because the Justice Department says they cannot give opinions.

I am not satisfied that they can couch all this under the guise of a catch-all phrase of "legal opinion." Really and truly, if you came right down to the nub of it, it seems to me it is just a way of avoiding giving information, maybe the way the Swedes have learned how not to give information for some 200 years. Although they have a freedom-of-information act, I think they have found all kinds of ways of avoiding giving information. I think this is what the Department is doing and frankly we do not like it. As a matter of fact, I think I could say, in speaking on behalf of most of the members here, that we feel that the Justice Department is virtually convinced that by continuing to delay and obstruct in this manner, they hope that the Committee will probably go away or the members on the Committee will cease to be effective and get so frustrated that they will want to quit the Committee.

Obviously, as you mention, Mr. Minister, if it is not within the terms of reference for us to get this kind of information, then maybe we should ask to have the terms of reference changed so that we can get the information we need in order to do the job that I feel is expected of us.

Mr. Basford: I would say a couple of things, Mr. Robinson. First, it is not my desire or the desire of my department that the Committee get frustrated and go away.

Secondly, I have said we are prepared to give the basis, able to give the basis, upon which statutory instruments are based, and I think we have in the past and will continue to give the Committee advice on technical details.

I am not personally familiar with all of the cases that you mention, the so-called hot file that you have. It may well be that in some of those cases the Instruments Officer has misunderstood either the policy of the Department or the instructions of the Department. I would be happy to take that

[Interprétation]

Voici une lettre adressée à notre conseiller juridique signée par M^{me} M. D. Temple, conseiller juridique du Ministère, Transports Canada, Services juridiques. Cette lettre qui porte sur des règlements de location à bail pour la société Blainterre de Ste-Scholastique, se lit comme suit:

Me reportant à votre lettre du 8 juillet 1976, je vous signale que les opinions que vous exprimez dans celle du 16 octobre semblent comporter une interprétation possible des dispositions contenues dans ce document.

En quoi une telle réponse peut-elle nous être utile? C'est absolument ridicule; autant ne pas nous écrire du tout. Des tours de phrase affêtes comme «semblent comporter une interprétation possible» ne sont d'aucune assistance aux membres du Comité. Elles sont simplement classées sur les tablettes, puisqu'il nous est impossible d'obtenir le genre de renseignements et de conseils que nous attendons des ministères. Toutes ces personnes se réfugient derrière la formule passe-partout «avis juridique» pour éviter de nous transmettre les informations dont nous avons besoin. Dans tous les cas, il s'agit d'employés du ministère de la Justice qui affirment n'avoir pas l'autorité de nous fournir les opinions demandées puisque le ministère de la Justice le leur interdit.

Je ne me contente pas de les voir se cacher derrière cette formule passe-partout «avis juridique». En réalité, ils essaient simplement d'éviter de nous fournir l'information que nous demandons. Bien qu'ils aient une loi sur la liberté de l'information, depuis 200 ans, les Suédois ont trouvé toutes sortes de façons de ne pas révéler l'information qu'on leur demande. Je suis porté à croire que le ministère de la Justice se comporte de la même façon et, en vérité, cette conduite ne nous plaît pas. En fait, je crois pouvoir dire au nom de la plupart des membres présents, que le ministère de la Justice est fermement persuadé qu'en continuant cette pratique, il espère que le Comité disparaîtra, ou encore, que les membres du Comité deviendront moins efficaces et tellement frustrés qu'ils démissionneront du Comité.

Évidemment, vous mentionnez, monsieur le ministre, que notre mandat ne nous autorise pas à recevoir ce genre de renseignement. Dans ce cas, nous devrions peut-être demander que notre mandat soit modifié afin de nous permettre d'obtenir toute l'information dont nous avons besoin pour accomplir efficacement la tâche qui nous est confiée.

M. Basford: Monsieur Robinson, je vous dirai d'abord que ce n'est pas mon intention ni celle de mon ministère de causer des frustrations aux membres du Comité, pas plus que de voir disparaître le Comité.

En second lieu, j'ai dit que nous sommes disposés à vous fournir les fondements sur lesquels les textes réglementaires sont basés. Je crois que nous l'avons fait par le passé et nous continuerons à fournir aux membres du Comité nos conseils sur des questions techniques.

Je n'ai pas pris connaissance personnellement de tous les cas dont vous parlez et qui font partie du soi-disant dossier brûlant. Il est possible que dans certains cas, l'agent responsable des textes réglementaires ait mal interprété soit la politique soit les directives du Ministère. Je me ferai un plaisir de

[Text]

hot file and have them reviewed by a senior officer of the Department to see whether that officer can be of assistance to you in providing the basis for the regulations or technical details relating to them. But I do have to go back to my fundamental point that I do not think the Department can give this Committee or Parliament the legal opinion that is tendered to the government relating to statutory instruments.

Mr. Robinson: Can I understand, then, as a follow up to that, Mr. Minister, from what you have said that we have an appeal in this Committee from the decision of the Instruments Officer in the Department, to you, as the Minister?

Mr. Basford: Obviously, because I have to take responsibility for the Department. But I think the more efficient way would be, if there is a list of outstanding issues relating to instruments that you are unhappy with, that they be reviewed by a senior officer.

The Joint Chairman (Senator Forsey): He will have his work cut out for him.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, do we now accept the measure or do you want to wait until it comes around to our turn?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think probably, since everybody has questions but really they seem all much on the same theme, that I will, if you do not mind, proceed in this manner: Mr. Robinson when he has completed, Mr. Béchard, Mr. Goodale, Mr. Baldwin and Senator Godfrey.

Mr. Hnatyshyn: I want to ask a question too, because I am here.

Mr. Robinson: I just want to ask one further question, Mr. Chairman, of the Minister. Is there a difference between giving an opinion, in your view, and giving a legal opinion, when it comes from one of your officers?

• 2115

Mr. Basford: I am not sure I catch the nuance of your question.

Mr. Robinson: I am trying to give your officers a way out. In other words . . .

Mr. Basford: I would think that the opinions offered by the Department of Justice are legal opinions.

Mr. Robinson: . . . that they would not necessarily be held responsible or liable for giving out information in the form of an opinion so long as it was not considered as a legal opinion. But it may contain the kind of information that would be helpful to us.

Mr. Basford: I think members of the Department have, since I have been in Parliament, given that kind of assistance often to parliamentary committees, not by way of advice to the committee but I have been in all sorts of committees where departments have offered assistance to the committee by way of technical advice, and in terms of legislative terms, assistance in drafting and that sort of thing. But we are not . . . Obviously, a committee or Parliament are not our clients. We are not giving them legal opinions, or legal advice, and I think it would be very bad for us to get into that position, not only bad for the Department but obviously bad for Parliament. Its legal advisers must obviously be quite separate from the government's legal advisers.

[Interpretation]

remettre ce dossier brûlant à un de mes hauts fonctionnaires qui le passera en revue afin de déterminer si le ministère de la Justice peut vous fournir le fondement des règlements ou des détails techniques s'y rapportant. Toutefois, je répète, qu'à mon avis, le Ministère ne peut fournir au Comité ou au Parlement, le type d'avis juridique qu'il donne au gouvernement.

M. Robinson: Si j'ai bien compris, monsieur le ministre, les membres de ce Comité peuvent faire appel au ministre sur la décision de l'agent responsable des textes réglementaires au Ministère?

M. Basford: Évidemment, puisque je suis chargé du ministère de la Justice. Toutefois, je vous propose d'établir une liste de question en suspens qui se rapportent aux textes réglementaires sur lesquels vous n'avez pas obtenu satisfaction. Je verrai à ce qu'ils soient passés en revue par un de mes hauts fonctionnaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous lui taillerons son programme de travail.

M. Baldwin: Monsieur le président, acceptons-nous cette mesure ou devons-nous attendre notre tour?

Le coprésident (M. McCleave): Tous les membres du Comité semblent avoir des questions à poser à peu près dans la même voie. Avec votre permission, je procéderai de la façon suivante. Lorsqu'il aura fini, M. Robinson sera suivi de MM. Béchard, Goodale et Baldwin et du sénateur Godfrey.

M. Hnatyshyn: Puisque je suis ici, j'aimerais moi aussi, poser une question.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais poser une autre question au ministre. A ses yeux, ses fonctionnaires agissent-ils différemment lorsqu'ils donnent une opinion en comparaison avec un avis juridique?

M. Basford: Je n'ai pas tout à fait saisi votre question.

M. Robinson: Je cherche une échappatoire pour vos fonctionnaires. En d'autres termes . . .

M. Basford: J'aurais cru que les opinions fournies par le ministère de la Justice sont des avis juridiques.

M. Robinson: . . . on ne pourrait les tenir responsables de donner de l'information sous forme d'une opinion, tant qu'il ne s'agit pas d'un avis juridique. Par contre, ce genre de renseignement pourrait nous être utile.

M. Basford: Depuis que je siège au Parlement, les fonctionnaires du ministère de la Justice ont souvent fourni ce genre d'aide aux comités parlementaires. J'ai assisté à toutes sortes de séances de comité où les divers ministères ont offert de l'aide aux comités, entre autres choses, sous forme de conseils techniques, de définitions de termes de loi et d'aide à la rédaction. Évidemment, les comités ou le Parlement ne sont pas nos clients. Nous ne leur donnons donc pas d'avis ou de conseils juridiques, et je crois qu'il serait mauvais tant pour le ministère que pour le Parlement de commencer à le faire. Les juristes du Parlement doivent jouer un rôle différent de ceux du gouvernement.

[Texte]

Mr. Robinson: Would it be convenient to suggest to them that when they are giving information, if they feel that it might be interpreted as being in the form of a legal opinion, they use words such as, "May we suggest to you that this may be a reasonable reply," or something. But at least give us the information, regardless of the guise upon which you give it. Give us the information so that we can make some kind of decision.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Thorson, do you wish to reply to that?

Mr. Thorson: I am very much in favour of providing such assistance as can be given in the form of (inaudible) which will enable the Committee to reach conclusions four-square within the Committee's terms of reference. To recapitulate and perhaps to supplement what the Minister said, I think it is clear for the reasons stated that we cannot, as a proposition of law, give the very legal opinion that has been given to the government by the Department of Justice. On other hand, I do not see that stricture operating against us in such a way as to prevent us from in effect providing to a committee such as this a legal justification for what has been done, along the lines that you suggested, Senator. The problem with that is that that is totally beyond our resources to do. We just do not have the resources.

Mr. Baldwin: You might have to give a legal opinion whether you are giving a legal opinion or just an opinion (inaudible) available. I am only teasing you.

M. Béchard: Monsieur le président, il est clair, du moins, moi je me demande de quelle utilité ce Comité peut être, si nous ne pouvons pas avoir les renseignements que nous voulons avoir. On nous a chargés, nous du Comité, d'étudier les règlements qui sont passés à la suite de certaines lois et qui servent à mettre en pratique certaines lois qui sont passées par le Parlement. Maintenant, il y a des règlements qui, parfois, à notre point de vue et au point de vue de plusieurs, restreignent joliment la liberté des individus, des citoyens. Alors si nous ne pouvons pas savoir pourquoi et en vertu de quoi ces règlements sont mis à exécution, alors, aussi bien dire que nous pouvons tous nous en aller, comme le disait mon collègue Ken Robinson, tout à l'heure, et que cela ne changera rien du tout au travail que nous faisons. Nous sommes encore à nous demander, monsieur le président, monsieur le ministre de la Justice et monsieur le sous-ministre ce que c'est qu'un texte réglementaire. Nous n'avons même pas de définition; nous avons des explications, mais nous n'avons pas de définition claire. Donc, nous nageons dans le vague et dans les nuages, comme diraient certains. Je me souviens du moment où on a modifié la loi, j'étais alors secrétaire parlementaire du ministre de la Justice ce qui avait amené la formation de ce comité-là. Je n'ai jamais entendu, du moins je n'étais pas dans la cuisine en arrière pour rédiger et assister à la rédaction de ce bill-là et je n'ai pas entendu tous les commentaires que les cuisiniers ont pu faire, mais je n'ai jamais entendu au cours des discussions autour de ce projet de loi dans le temps qu'on voulait satisfaire et apaiser les loups de la Chambre des communes et de l'extérieur qui criaient: «Écoutez donc, ces règlements-là sont passés dans le secret et à la vapeur et, soudain, il y a un arrêté en conseil qui publie toute une série de règlements et la population est obligée de s'y soumettre.»

[Interprétation]

M. Robinson: Si vos fonctionnaires soupçonnent que l'information qu'ils donnent peut être interprétée comme un avis juridique, conviendrait-il de leur demander d'utiliser une formule comme: «Permettez-nous de vous suggérer que cette formule peut constituer une réponse raisonnable». Quoi qu'il en soit, donnez-nous, de grâce, cette information sous une forme ou une autre, afin que nous puissions prendre une décision.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Thorson, voulez-vous répondre?

M. Thorson: Le rôle du ministère est de vous fournir le genre d'aide qui permette aux comités d'arriver à des conclusions ou de prendre des décisions dans le cadre de son mandat. En résumé, et pour compléter ce qu'a dit le ministre, il est évident, pour les raisons précitées, que le ministère de la Justice ne peut, aux termes de la loi, fournir aux comités le même genre d'avis juridique qu'il donne au gouvernement. Par contre, je ne crois pas que la structure actuelle interdise au ministère de fournir aux comités des justifications juridiques semblables à celles que vous avez proposées, monsieur le sénateur. Malheureusement, le ministère de la Justice ne dispose pas d'un personnel suffisant pour faire un tel travail.

M. Baldwin: Il vous arrivera peut-être de donner un avis juridique sur la nature, juridique ou non, de ce que vous venez de dire. Je vous taquine tout simplement!

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I cannot help but wonder what is the use of this Committee if its members cannot obtain the information they request. As members of this Committee, we have been asked to study Regulations established following the adoption by Parliament of certain laws, regulations, that serve to implement such legislation. From our point of view and that of many others, certain Regulations considerably restrict citizens' liberty. If we are unable to find out why and on what basis such Regulations are implemented, we could just as well go home as was suggested a while ago by my colleague, Ken Robinson. The work of this Committee will not change anything anyhow. At this point, Mr. Chairman, honourable Minister of Justice and Mr. Deputy Minister, we still wonder what a statutory instrument exactly is. We have been given all kinds of explanations, but no specific definition. We go about it as we can and we walk on clouds, as some people would say. I remember when the amendment of this Act led to the formation of this Committee. At the time, I was Parliamentary Secretary to the Minister of Justice. I did not hear all the comments from those who were involved in it. However, in the course of discussion on this bill, in a time when we wanted to appease and placate the wolves in the House of Commons, I never heard them howling: "Listen here, these regulations have been secretly adopted in a rush and, suddenly, there is an Order in Council issuing a whole series of regulations to which people are obliged to comply."

[Text]

• 2120

Alors, il me semble, et on vient d'en parler assez longuement, il me semble, dis-je, qu'on veut rendre service au gouvernement, on veut rendre service aux citoyens canadiens, on veut rendre service à tous ceux qui font ces règlements-là, mais à un moment donné il y a de savants avocats ici, comme le sénateur Godfrey et le président, M. Baldwin, etc., et tous les autres, qui sont autour de la table, sont des avocats, à l'exception de moi qui ne suis qu'un notaire, mais il me semble que lorsqu'ils étudient une loi et qu'un règlement est passé qui met en vigueur cette loi-là, qu'ils connaissent un petit peu la loi et ils sont en lieu de se poser des questions sur la validité et sur quoi on s'est basé. On donne une raison, c'est en vertu de tel sous-alinéa, de tel paragraphe de telle loi, mais lorsqu'on l'étudie le moins, et pas pendant vingt-quatre heures, on s'aperçoit que ce n'est pas clair, ce n'est pas tout à fait cela. Parfois même une partie de cette loi-là a été modifiée et on s'y réfère encore.

Alors, il me semble que c'est tout à fait intelligent de la part des membres du Comité de se poser des questions et demander en vertu de quelle loi ou sur quoi s'est-on basé dans la loi pour nous renvoyer ce règlement-là. Mais quand on reçoit une réponse, et je ne le répéterai pas mais le sénateur et les autres l'ont dit, la réponse est toujours qu'on ne peut pas nous donner une opinion légale sur ce que nous ne pouvons pas faire, ce qui nous est défendu de faire. Alors, dans ce cas-là, nous avons raison de nous violenter un petit peu et de nous débattre un peu et de réagir, monsieur le ministre, comme nous le faisons ce soir. Alors nous voulons avoir des règlements qui sont parfois juste ou injustes, mais qu'il soient basés au moins sur la loi qui les régit. S'il y a quelque chose qui affecte énormément l'opinion que les officiers du ministère de la Justice peuvent donner, s'il y a quelque chose qui affecte personnellement quelqu'un, bien nous avons des hommes intelligents, comme les deux coprésidents, à qui nous pouvons faire confiance, ils nous connaissent tous, ils savent que nous ne partons pas en guerre pour rien, alors je crois qu nous pourrions comprendre en hommes intelligents ce que vous voulez que nous ne sachions pas. Alors, nous vivons actuellement, monsieur le ministre, dans une société de plus en plus ouverte et nous aimerions que ces cachotteries cessent lorsque ce n'est pas nécessaire.

Alors, la seule question que je voudrais poser revient à la première, je voudrais que le ministre de la Justice nous laisse savoir s'il est en train de préparer une réponse à la question que nous avons posée, qu'on nous définisse ce que veulent dire "Textes réglementaires". "statutory instruments"—what does it means; what is a statutory instrument? We do not know now; it is not clear. So we want to know if you have that in preparation because for our second session we would like to know before we go further. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much, Mr. Béchard.

Mr. Basford: On the last question I understand that there is some doubt and confusion as to what a statutory instrument is. As I recall our discussions and my discussions with the co-Chairman—and maybe I have been wrong—I was expecting to receive something further on that.

[Interpretation]

It seems to me we have discussed this matter long enough. We want to serve the government, to serve Canadians, to serve those who make these regulations. There are very able lawyers, with the exception of myself, who is only a notary, seated at this table today, like Senator Godfrey and the Chairman, Mr. Baldwin. It would seem to me that when they study an Act and a regulation is passed which enforces that Act, they are familiar with it and they are in a position to question its validity. The following answer may be given to their question: "It is under this sub-paragraph of this section of such and such an Act." However, upon looking at it even very briefly, it is obvious that it is not clear, that it is not entirely appropriate. It may even occur that a part of that Act has been amended and is still being referred to.

So it would only seem logical for the Committee members to ask under which Act or on what Section of that Act a given reference was based. I will not repeat what the Senator and others have already said, but we are always told that we cannot be given a legal opinion on what is prohibited to us. So, justifiably, we become a little perturbed and react, Mr. Minister, as we are reacting this evening. There are just and unjust regulations but we would like them to at least be based on the Act which governs them. If there is something which tremendously affects the opinion of the officials in the Department of Justice, if there is something which affects someone personally... well, we have intelligent men like the Joint Chairmen in whom we have confidence; they know us all, they know we do not wage war over a trifle, so I think they could be entrusted with the information you would rather hide from us. Since, Mr. Minister, we are living in a more and more open society, we would like these unnecessary mysteries to stop.

The only question I had is related to my first one. I wondered if the Department of Justice could tell this Committee whether it is preparing a reply to our request for a definition of the term "Statutory Instruments". Qu'est-ce que cela veut dire? Qu'est-ce que c'est qu'un texte réglementaire? Nous ne le savons pas; ce n'est pas clair. Alors, nous voudrions savoir si vous êtes en train de préparer la réponse, car il nous faut l'avoir avant notre deuxième séance. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup, monsieur Béchard.

M. Basford: Si j'ai bien compris, il existe une certaine confusion au sujet de la définition d'un texte réglementaire. Si je ne m'abuse, au cours de nos discussions et de mes discussions avec le coprésident, j'attendais les renseignements supplémentaires à ce sujet.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is so.

• 2125

Mr. Basford: I recognize that there is a problem of interpretation which we are quite ready to engage in and endeavour to clarify. But as I recall, and I may have it wrong, I was expecting something more from the Joint Chairman on that issue. I think we agreed that we should analyse and endeavour to clarify whatever doubt that there was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it should be put on the record that in the discussion that Senator Forsey and I did have with the Minister of Justice—yes, that the Committee itself would be making its views known in its report so the Department of Justice would have an appreciation of our problems with the present definition of Statutory Instruments.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I did not recall, Mr. Co-Chairman, that we had undertaken to provide the department with something on that before our report. I do not remember that coming up at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, no, it was to await the report being tabled.

Mr. Basford: And then the matter would be taken up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, sir.

Mr. Basford: Now, with regard to the rest of your remarks, Mr. Béchard, I say two things. Your question was that the Committee wants to know the basis upon which a statutory instrument is passed, the basis of the law where we are prepared to provide the basis of the statutory instrument. You then went on and said, what else does the Committee have to do? Well, as I read the third report of the Committee it has an immense amount to do which has nothing to do with this issue of giving legal opinions or not giving legal opinions.

As I read the criteria through two to fourteen it seems to me those are immensely important criteria against which to judge statutory instruments and have nothing to do with the issue that we are debating this evening or very little to do with it.

Mr. Béchard: I think all of those items have something to do with that because if we cannot have any answer we cannot give any satisfactory report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of course there are a great many other things we want to consider but that is not before us tonight. What we are discussing is a particular criterion with which we are having difficulty.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you, Mr. Chairman. I would like to begin in a personal way by first of all taking just a moment to commend Mr. Basford and his deputy for their calm and reasonable approach tonight and particularly the Minister's often repeated offer to be helpful. All of that, I think, stands out in some contrast to some of the questioning that has been going on.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous avez raison.

M. Basford: J'admets qu'il y a un problème d'interprétation; mais nous sommes tout prêts à l'aborder et à essayer de l'éclaircir. Si je me souviens, mais je suis peut-être dans l'erreur, je m'attendais à plus d'explications du coprésident sur cette question. Nous étions d'accord, je pense, pour analyser le problème et essayer de dissiper les doutes, quels qu'ils soient.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faudrait verser au compte rendu ce que le sénateur Forsey et moi-même avons dit au cours de notre discussion avec le ministre de la Justice, à savoir que, oui, le Comité ferait connaître son point de vue dans un rapport pour que le ministère de la Justice comprenne les problèmes soulevés par la définition actuelle des textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je ne me souviens pas, monsieur le coprésident, que nous nous soyons engagés à fournir quoi que ce soit là-dessus au ministère de la Justice avant notre rapport. Je ne me souviens pas du tout de cela.

Le coprésident (M. McCleave): Non, non, cela devait attendre que le rapport soit déposé.

M. Basford: Et ensuite la question serait débattue.

Le coprésident (M. McCleave): C'est cela, monsieur.

M. Basford: Quant à vos autres observations, monsieur Béchard, j'ai deux choses à dire. Vous précisiez que le comité voulait savoir sur quelle base un texte réglementaire est adopté, sur quel fondement légal nous envisageons d'établir un texte réglementaire. Vous avez ensuite poursuivi: qu'est-ce que le Comité doit faire d'autre? En parcourant le troisième rapport du comité, j'y vois des tas de choses qui n'ont rien à voir avec cette question de donner ou non une opinion juridique.

Les critères deux à quatorze me semblent très importants pour juger les textes réglementaires, ils n'ont, à mon sens, rien ou très peu à voir avec la question dont nous discutons ce soir.

M. Béchard: Je pense que tous ces articles sont pertinents, parce que si nous ne pouvons pas fournir de réponse, nous ne pouvons pas produire de rapport satisfaisant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien sûr, il y a beaucoup d'autres choses que nous voulons étudier, mais elles ne sont pas à l'ordre du jour. Nous discutons d'un critère précis qui nous cause de la difficulté.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci, monsieur le président. Je voudrais commencer d'une façon tout à fait personnelle, d'abord, en félicitant M. Basford et son sous-ministre pour leur approche calme et modéré de ce soir, et particulièrement le ministre pour avoir à plusieurs reprises offert sa collaboration. Tout cela, je crois, contraste avec beaucoup des questions qui ont été posées.

[Text]

I am a newcomer to this Committee, Mr. Chairman, and . . .

Mr. Robinson: Stick around for a while and you will feel the same way.

Mr. Hnatyshyn: In about a year's time you are going to be about as randy as we are.

An hon. Member: You speak for yourself.

Mr. Goodale: All right, perhaps I am speaking for myself and I want to say that some of the histrionics earlier were not expressed on my behalf.

As I was saying, I am a newcomer and I think a couple of preliminary points can be made. First of all, I think it is obvious to Mr. Basford and to Mr. Thorson that there is a desire around this table, at least by those of us who are regular attenders of this Committee, to do a conscientious job with the responsibilities that are assigned to us and it also is obvious from the proceedings of this evening that there is some considerable frustration about the problem, the inability that members of this Committee have experienced in the past in getting what they think is the necessary information and the necessary cooperation to do that job from certain departmental officials. I think, as I mentioned at the outset, that I sense tonight, in what Mr. Basford has said, a desire on his part to be helpful.

The basic problem, as I see it in a preliminary way, is that perhaps this whole discussion in the past may have been proceeding on two different and separate wave lengths and maybe tonight is the first opportunity where the difficulty has been highlighted in clear and distinct terms, and I hope that may be a productive result to this particular session this evening.

• 2130

I was interested in some of the earlier comments that both the Minister and Mr. Thorson made about the misinterpretation, perhaps by some on this Committee but more particularly by some law officers acting for various departments, some misinterpretation of Mr. Thorson's letter that apparently they constantly refer to in responding to the inquiries that are directed to them by the counsel for this Committee. And Mr. Basford mentioned in passing that Mr. Thorson would be willing this evening to explain that misinterpretation and to set forth for us again exactly what was intended in his original letter.

I think the Minister and the Deputy Minister have made a valid point about the distinction between advice from counsel to client, which is obviously a privileged subject, and reasons or arguments upon which a particular position taken by a department is based. Here I feel some common ground with Senator Godfrey, who has made a very clear request for the latter and not for the former, and I think that is a valid request.

I can appreciate Mr. Thorson's concern about the administrative difficulty or the administrative burden that that might put upon his law officers who are obviously under some severe work loads, but I am wondering, Mr. Minister, in view of the sincere desire by members of this Committee to do a job and in view of the obvious frustration that many have felt in the past, if we could not test the situation, at least, to see if we can provide those reasons or those arguments for the Committee to make use of. And perhaps, to follow Mr. Robinson's sugges-

[Interpretation]

Monsieur le président, je suis nouveau dans le comité, et . . .

M. Robinson: Restez-y encore un peu et vous changerez d'idée.

M. Hnatyshyn: D'ici un an vous deviendrez aussi grossier que nous.

Une voix: Parlez pour vous même.

M. Goodale: Très bien, peut-être que je parle pour moi-même, mais je tiens à dire que certains cabotinages faits plus tôt, ne venaient pas de moi.

Je le répète, je suis nouveau et j'ai quelques points préliminaires à présenter. D'abord, il est évident pour M. Basford et pour M. Thorson que nous voulons, du moins ceux d'entre nous qui participent régulièrement aux réunions du comité, assumer consciencieusement les responsabilités qui nous sont confiées, il est également évident d'après les débats de ce soir, que ce problème cause beaucoup de mécontentement. Il faut aussi mentionner l'impossibilité où les membres du comité se sont trouvés, par le passé d'obtenir de certains hauts fonctionnaires les informations et la collaboration qu'ils jugent nécessaires pour accomplir cette tâche. Comme je l'ai dit au début, je décèle dans les propos de M. Basford, un désir de collaborer.

Le problème fondamental, tel que je le perçois, de prime abord, c'est que par le passé, les discussions ont eu lieu sur deux longueurs d'ondes différentes, et c'est peut-être ce soir, la première occasion où cette difficulté a été soulignée en termes clairs et distincts, j'espère que la session de ce soir produira des résultats.

Ce qui m'intéresse, c'est certains des premiers commentaires faits par le ministre et M. Thorson au sujet de la mauvaise interprétation donnée à la lettre de M. Thorson par certains membres du comité et, en particulier, par certains conseillers juridiques au service des divers ministères. Apparemment, ces derniers citent constamment ces lettres au lieu de répondre aux demandes posées par le conseiller juridique du comité. M. Basford a en passant, dit que M. Thorson serait prêt à venir expliquer ce soir cette mésinterprétation pour nous faire mieux comprendre l'esprit de sa première lettre.

Le ministre et le sous-ministre ont justement fait remarquer la distinction entre les conseils d'un avocat à son client, propos évidemment confidentiels, et les raisons ou arguments invoqués pour justifier une attitude adoptée par un ministère. A ce sujet, je suis d'accord avec le sénateur Godfrey qui a très clairement demandé les derniers et non pas les premiers. Il a tout à fait raison.

Je comprends l'inquiétude de M. Thorson au sujet du fardeau que cela impose à l'administration et donc à ses conseillers juridiques, qui sont déjà débordés, mais, étant donné le désir sincère des membres du comité de s'acquitter de leur tâche et la frustration évidente qu'ils en éprouvent, je me demande si nous ne pourrions pas tenter l'expérience pour voir si l'on ne pourrait pas fournir ces raisons ou arguments au comité. Et, comme l'a suggéré M. Robinson, si nous jugions la réponse d'un conseiller juridique insuffisante, nous pourrions

[Texte]

tion, we could have recourse to either the Minister or his Deputy if we felt the response given by a law officer was inadequate. Or perhaps that law officer, if he felt the Committee was asking for something that he could not physically, given all of the constraints that are upon him, provide, perhaps that law officer could refer the matter to the Deputy or the Minister and inform us that that reference has in fact taken place so that we know where the matter is.

I think what we have had is a request for a certain kind of information and an expression of willingness on the part of the Minister and the Deputy to provide it if we can somehow get around the administrative burden or the paperwork burden of the time problem. And I would like to see us experiment with different ways of dealing with that and to start that testing immediately so that we can find ways to get the information before members of this Committee so that we can, in fact, do a conscientious job of the responsibilities we have.

Mr. Basford: Do you want to explain your letter first?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Thorson.

Mr. Thorson: The point that I was making in my letter, which is dealt with, Mr. Chairman, in my letter to you and to Senator Forsey, the co-chairman, my letter of February 25, 1976, was that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will place that on record here. it is herewith printed.

February 25, 1976.

The Honourable E. A. Forsey and
Mr. R. McCleave, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Parliament Buildings,
OTTAWA, Ontario.

Dear Senator Forsey and Mr. McCleave:

This is in reply to your letter of February 20, 1976, inquiring whether I have given any instruction to Instrument Officers who are officers of my Department to refuse to give to the Standing Joint Committee or its counsel "legal opinions or explanations which would require the expression of any view of the law or of the construction to be placed on words in statutes or other enactments of Canada".

It would appear that your letter is the result of a concern that has been expressed by members of the Committee, arising out of a reply received from Mr. Douglas J. Sleeman in response to a letter addressed to him by Mr. Eglington, asking for Mr. Sleeman's views on the interpretation to be given to an amendment to the Pension Benefits Standards Regulations, and questioning whether a particular interpretation described in Mr. Eglington's letter could be supported by the enabling power contained in the governing statute. In his reply of December 23, 1975 Mr. Sleeman stated that "as you are aware, the legal advisers to the Government of Canada have been instructed not to supply any legal opinions to the Committee". I take it that the concern of some members of the Committee arising out of this reply is that either I or some

[Interprétation]

toujours faire appel au ministre ou au sous-ministre. Ou alors, si un conseiller juridique se jugeait matériellement incapable de répondre au comité à cause de sa somme de travail, il pourrait renvoyer la demande au sous-ministre ou au ministre et nous en avertir.

Je pense que le ministre et le sous-ministre sont maintenant tout disposés à nous faire connaître certains renseignements si nous arrivons à régler les problèmes de temps et d'administration. J'aimerais que nous mettions immédiatement à l'épreuve plusieurs solutions pour que les membres du comité obtiennent les renseignements nécessaires et que nous puissions ainsi nous acquitter consciencieusement de nos responsabilités.

M. Basford: Voulez-vous commencer par expliquer votre lettre?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Thorson.

M. Thorson: Dans la lettre dont je parle, monsieur le président, une lettre que j'ai envoyée au sénateur Forsey, au coprésident et à vous-même le 25 février 1976, je dis que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vais faire imprimer la lettre ici même.

Le 25 février 1976.

L'honorable E. A. Forsey et
l'honorable R. McCleave, député
Co-présidents,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Edifice du Parlement,
Ottawa, Ontario.
Messieurs,

La présente fait suite à votre lettre du 20 février 1976 dans laquelle vous me demandiez si j'avais ordonné au conseiller juridique relevant de mon ministère de refuser au comité mixte permanent ou à son conseiller juridique «des opinions ou explications juridiques qui les obligeraient à exprimer une opinion sur une loi ou à interpréter certains mots dans des lois ou autres textes réglementaires du Canada».

Votre lettre semble faire suite à l'inquiétude qu'ont exprimée les membres du comité au sujet de la lettre envoyée par M. Douglas J. Sleeman en réponse à celle que lui avait envoyée M. Eglington. Dans sa lettre, M. Eglington demandait à M. Sleeman son opinion sur l'interprétation faite d'une modification aux Règlements sur les normes des pensions, et mettait en doute une telle interprétation, en vertu du pouvoir accordé par la loi pertinente. Dans sa réponse en date du 23 décembre 1975, M. Sleeman disait que: «Comme vous le savez, les conseillers juridiques du gouvernement du Canada ne sont pas autorisés à fournir des opinions juridiques au comité». Il semble que, devant une telle réponse, certains membres du comité aient cru que j'avais moi-même—ou un agent de mon ministère, agissant à mon su ou avec mon autorisation, expli-

[Text]

officer of my Department acting with my knowledge or consent, express or implied, have issued an instruction to Instrument Officers in departments and agencies of the Government of Canada to which the Department of Justice supplies legal services, to the effect that legal opinions or legal advice must not be supplied to the Committee.

This is not the case. No such instruction has been issued by me, nor by anyone acting with my knowledge or with my consent or approval.

The letter that I addressed to Senator Forsey on October 28, 1975 was the result of a series of discussions that took place between myself and certain senior officers of the Department of Justice, including Mr. Peter E. Johnson, concerning the very real problems that were increasingly being encountered by officers of the Department of Justice arising out of the kinds of requests that were being made to them by counsel acting for the Committee. Mr. Johnson was, of course, fully aware of the contents of the letter to Senator Forsey. After it was sent to Senator Forsey, he, after consulting me on the matter, sent a copy of the letter to each Instrument Officer on the staff of the Department of Justice. This was done because Mr. Johnson felt, and I agreed, that it was desirable that each such officer should be aware of the position as I, as Deputy Minister of Justice, felt obliged to take, having regard to the statutory duties and powers of the Minister of Justice and Attorney General of Canada and the limitations placed on those duties and powers as I saw them.

Mr. Johnson has assured me that, in response to inquiries from Instrument Officers on the staff of the Department of Justice that were directed to him following the receipt by them of copies of my letter, Mr. Johnson made it clear that my letter did *not* constitute, and was not to be taken as, an instruction or directive by me that legal advice or legal opinions were not to be supplied to the Joint Committee whether by them or by the departments or agencies to which the Department of Justice supplies legal services. Unfortunately Mr. Sleeman had not spoken to Mr. Johnson about this matter before the time when Mr. Sleeman wrote to Mr. Eglington, and it is apparent from Mr. Sleeman's letter that the purport of my letter to Senator Forsey was not, in this respect, clearly understood by all Instrument Officers.

This is a matter of regret, for which I must apologize, since it seems to have occasioned a basic misunderstanding of my position. I should have thought that it was and is obvious that it does not lie within my authority to decide whether or the extent to which another department or agency that has obtained, or that may in the future obtain, particular legal advice or a particular legal opinion from the Department of Justice should or should not be free to determine what use, if any, is to be made of that advice or opinion after it has been received. My letter to Senator Forsey made it clear, I had assumed, that I was limiting my comments to *the special problem that is faced by the Department of Justice*, as the Department that must furnish legal advice and opinions to other departments and agencies of the Government of Canada, in going beyond that role in the matter of providing legal advice and opinions to Parliament or its Committees.

[Interpretation]

cite ou implicite—ordonné aux conseillers juridiques des ministères et organismes du gouvernement du Canada auxquels le ministère de la Justice fournit des services juridiques, de ne pas faire part d'opinions ou de conseils juridiques au comité.

Ce n'est pas le cas. Aucune directive de ce genre n'a été émise ni par moi ni par quiconque agissant à mon su ou avec mon consentement.

La lettre que j'ai envoyée au sénateur Forsey le 28 octobre 1975 faisait suite à une série de discussions qui ont eu lieu entre certains hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, dont M. Peter E. Johnson et moi-même au sujet des réels problèmes qu'éprouvent de plus en plus les agents du ministère de la Justice à cause des demandes du conseiller juridique, agissant au nom du comité. Bien entendu, M. Johnson connaissait parfaitement le contenu de la lettre que j'ai envoyée au sénateur Forsey. Ensuite, et après m'avoir consulté, le sénateur Forsey a envoyé une copie de cette lettre à tous les conseillers juridiques du ministère de la Justice car, tout comme moi, M. Johnson trouvait souhaitable que tous ces conseillers connaissent l'attitude que moi, à titre de sous-ministre de la Justice, je me sentais obligé d'adopter en ce qui concerne les tâches et pouvoirs statutaires du ministre de la Justice et du procureur général du Canada ainsi que leurs limites.

M. Johnson m'a assuré que devant les demandes adressées par les conseillers juridiques du ministère de la Justice du reçu d'une copie de ma lettre, il a répondu qu'il ne s'agissait pas d'une directive leur interdisant, à eux ainsi qu'aux ministères ou organismes auxquels le ministère de la Justice fournit des services juridiques, de transmettre au comité mixte des conseils ou opinions juridiques, et que ma lettre ne devait donc pas être considérée comme telle. Malheureusement, M. Sleeman n'en avait pas parlé à M. Johnson avant d'écrire à M. Eglington. Il est aussi évident, d'après la lettre de M. Sleeman, que tous les conseillers juridiques n'avaient pas très bien compris l'esprit de la lettre que j'avais envoyée au sénateur Forsey.

Je le regrette et je m'en excuse puisque cela semble avoir donné lieu à une mauvaise interprétation fondamentale de ma position. J'aurais dû y penser car il n'est évidemment pas de ma compétence de décider qu'un ministère ou organisme qui a reçu, ou recevra, des conseils ou opinions juridiques du ministère de la Justice est ou n'est pas libre de décider de l'usage qu'il veut en faire, une fois qu'il les a reçus. Je supposais que ma lettre au sénateur Forsey avait clairement établi que ses commentaires concernaient seulement les problèmes particuliers rencontrés par le ministère de la Justice—ministère qui doit fournir des conseils et opinions juridiques à tous les autres ministères et organismes du gouvernement du Canada—lorsqu'il outrepassé ce rôle en en donnant aussi au Parlement et à ses comités.

[Texte]

I do indeed appreciate that the making of the distinction that is drawn above between, on the one hand, the special position of the Department of Justice, as the Department that is called on to furnish legal advice and opinions, and, on the other hand, the situation of departments and agencies to whom such advice and opinions are furnished, does not materially assist in the resolution of the difficulty with which the Committee sees itself confronted, although it may perhaps assist in a better understanding of the problem with which my Department sees itself faced. I trust, however, that this letter answers the particular question addressed to me in your letter of February 20, 1976.

Yours truly,

D.S. THORSON
Deputy Minister.

March 11, 1976

P.S.—This letter was dictated by me to be signed the day before my scheduled departure from Canada on February 27th for a period of some ten days. A required last-minute change of my travel plans made an earlier departure necessary with the result that I did not have an opportunity to sign the letter until today

D.S.T.

Mr. Thorson: In taking the position that I have taken concerning the view that I held as to the Department's responsibility as the advice-giving department, I was speaking only as Deputy Minister of Justice on behalf of the giving department, and I was making the obvious point that I could not, even if I had chosen to do so and I certainly did not choose to do so, purport to be in fact instructing the receiving department as to the position that it ought to take in the matter of disclosing or not disclosing. That is not within my power, nor was it within my intention that I should be taken as having indicated in any way what a receiving department was to do with advice once it had been received by the receiving department. Really, that is the core of the confusion, I think, there.

Having said that, however, I went on to indicate that I could well appreciate the frustration that the Committee was then experiencing and is now experiencing, because to that point, really, the frustrations of the Committee remained. The giving department is in a position where it feels that it cannot provide legal advice that it has given to a government department; the receiving department has customarily and consistently felt itself bound by the traditional, accepted practice that legal advice tendered to the government is not to be disclosed or tabled. There you have the two sides and there, I think, is squarely the dilemma that has faced the Committee. I quite agree, Mr. Goodale, this is where we should begin to see if there is a way by which we might extricate ourselves from this dilemma.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

• 2135

Mr. Goodale: Could I just address a question to the two Chairmen who might have some instant recollection of this. Could you, off the top of your heads, think of the number of cases where we feel we have not obtained the necessary response from departments?

[Interprétation]

Je comprends très bien que la distinction entre, d'une part, la position particulière du ministère de la Justice, qui doit fournir conseils et opinions juridiques, et, d'autre part, la situation des ministères et organismes qui reçoivent ces conseils et opinions, ne règle en rien la difficulté à laquelle le comité fait face. Par contre, cela pourrait peut-être l'aider à mieux comprendre le problème de mon ministère. Je suis tout de même certain que la présente lettre répond à la question que me posait votre lettre du 20 février 1976.

Veuillez agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments distingués,

Le sous-ministre,
D. S. Thorson.

Le 11 mars 1976.

P.S. J'ai dicté cette lettre que je devais signer la veille de mon départ, (le 27 février) pour un voyage de 10 jours à l'étranger. J'ai dû modifier mes projets à la dernière minute et partir plus tôt que prévu si bien que je n'ai pas eu l'occasion de signer la lettre avant aujourd'hui.

D.S.T.

M. Thorson: En adoptant une telle attitude quant à la responsabilité du Ministère en matière de conseil juridique, je ne parlais qu'à titre de sous-ministre de la Justice, au nom de ce ministère, et que je ne pouvais certainement pas dicter une politique au ministère client. Je n'en ai pas le pouvoir et, d'ailleurs, je n'avais pas l'intention de décider, pour nos clients, ce qu'ils devaient faire avec les conseils qu'ils avaient reçus de notre Ministère. C'est de là que provient la confusion.

Toutefois, par la suite, je disais que je me rendais très bien compte de la frustration du comité qui, d'ailleurs, à ce moment-là persistait toujours. Le ministère qui donne croit qu'il ne peut pas faire connaître les conseils juridiques dont il a fait part à un autre ministère du gouvernement; le ministère qui reçoit s'est toujours senti lié par une tradition acceptée de tous voulant que les conseils juridiques donnés au gouvernement ne soient ni divulgués ni déposés. Vous avez donc les deux côtés de la médaille et voilà, d'après moi, le dilemme que notre comité doit étudier. Monsieur Goodale, je crois aussi que nous devrions commencer à étudier cette question dès maintenant.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: J'aimerais poser une question aux deux présidents qui pourraient peut-être me répondre de but en blanc. Vous souviendrait-il par hasard de quelques cas où, d'après nous, les ministères ne nous ont pas donné de réponse qui nous satisfasse?

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could not give you the number of cases because they are as the stars of the sky or the sands upon the seashore for multitude.

Mr. Goodale: More than are answered satisfactorily?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, infinitely more. We could easily draw up a list for you. To use a phrase I used before, it would stagger humanity. It is practically unbelievable. I would not have believed such a thing was possible if I had not seen it under my nose over and over again in this Committee and sometimes I have wondered if my eyes had handed in their portfolio!

Mr. Goodale: I am trying to get at some kind of reasonable handle upon whether we are . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would be in the hundreds, Mr. Goodale, to bring it down to practical terms; it would be in the hundreds so far.

Mr. Goodale: In the hundreds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, easily. Five times in one letter.

Mr. Goodale: Basically, then, what I am trying to get at is the size of the burden that we would be putting on legal officers in terms of the cases that are presently outstanding, the "hot" file that was referred to earlier, and then the ongoing responsibility that we would be putting on departments.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order. This phone has been ringing several times. Is no one answering the phone?

An hon. Member: It is outside; it is not here.

Mr. Robinson: Well, where is the phone? I keep hearing a phone.

An hon. Member: I do not hear any bells!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We had the phone removed. I am sorry, the phone is indeed in this room but the cupboard is locked so nobody can get to it to answer.

Mr. Robinson: I just hear it ring and ring and ring; I wondered why it was not being answered.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, could I just ask Mr. Basford if he sees some practical way to cope with the issue that the Committee has obviously expressed this evening: whether it is Mr. Robinson's approach of letting us express a grievance to you and we do not think a response from a law officer is adequate or whether you would rather have your law officers, when they think they have an answer to give that is simply too enormous for them to cope with, refer the matter to you and let you take it up with us. We have obviously got to find a way around the difficulty so that the Committee can do its work.

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne puis vous citer de nombre précis, car il serait plus facile de compter le nombre d'étoiles dans le ciel ou de grains de sable dans la mer.

M. Goodale: On a donc plus de réponses insatisfaisantes qu'autrement?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, infiniment plus. Nous pourrions facilement vous en dresser une liste. Je le répète, l'humanité toute entière en serait abasourdie. C'est presque incroyable. Je n'y aurais jamais cru si je ne l'avais vu, de mes yeux vu, pendant les séances du Comité, et je me demandais même parfois si ma vue était fidèle!

M. Goodale: Je me demandais tout simplement si nous pourrions arriver à un chiffre raisonnable . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pour être pratique, monsieur Goodale, ce chiffre serait dans les centaines jusqu'ici.

M. Goodale: Dans les centaines.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, facilement. Cinq fois dans une seule lettre.

M. Goodale: Enfin, j'aimerais bien savoir quel serait le fardeau que nous placerions sur les épaules de nos conseillers juridiques en leur confiant ce dossier délicat dont on parlait tout à l'heure, sans parler, évidemment, du fardeau additionnel imposé aux différents ministères.

M. Robinson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Il y a un téléphone qui sonne. Il n'y a personne pour y répondre?

Une voix: Le téléphone n'est pas dans la salle; il est à l'extérieur.

M. Robinson: Où donc est-il? Je l'entends moi aussi.

Une voix: Ce n'est pas la cloche!

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons fait enlever le téléphone. Désolé, il y a bien un téléphone dans la salle, mais il se trouve dans l'armoire, l'armoire est barrée et personne ne peut y répondre.

M. Robinson: Cela fait une éternité qu'il sonne, je me demandais pourquoi on n'y répondait pas.

M. Goodale: Monsieur le président, je pourrais peut-être demander à M. Basford s'il connaît un moyen pratique de répondre aux préoccupations que lui a fait connaître le Comité ce soir: qu'il s'agisse de la solution de M. Robinson nous permettant de vous faire connaître nos griefs, et nous ne croyons pas que la réponse d'un conseiller juridique nous suffise, ou que vous préféreriez que vos conseillers juridiques nous donnent la réponse quand ils croiront en avoir trouvé une, mais il semble que la charge de travail serait alors trop lourde, auquel cas nous pourrions porter les choses à votre attention pour pouvoir en traiter directement avec vous. Nous devons absolument résoudre ce problème si le Comité veut continuer son travail.

[Texte]

Mr. Basford: Mr. Goodale, I suggested to Mr. Robinson that we have a "hot" file, and have it reviewed by a senior officer. If he has some questions he obviously will refer them to me.

Mr. Goodale: Just as a practical matter . . .

Mr. Basford: I do not know how big this "hot" file is.

Mr. Robinson: Well, at least it is a new avenue that has been opened to us tonight and I want to thank the Minister for being that co-operative and helpful.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we have . . .

Mr. Basford: I am happy to review that file and ensure that in those regulations the basis of the regulatory power is given.

Senator Godfrey: And the reasons. Why have we not used the word "reasons" so far, Mr. Minister?

Mr. Basford: It depends on what you are talking about, Senator Godfrey. I am using the word "basis" very advisedly.

Senator Godfrey: You used "technical details" before.

• 2140

Mr. Basford: And we are quite ready to see that we have provided to the Committee the basis upon which a regulation or a statutory instrument is made. The legal opinion behind that I am simply not able to give, not ready to give.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before I recognize Mr. Baldwin, may I simply ask of Counsel, who is seated here this evening, could a letter be prepared for consideration on Tuesday's meeting, Mr. Eglington, which would set forth—we do not want to get into the hundreds of cases—four or five good examples that could be placed before the Minister and his Deputy to show them precisely the problems that we are up against. Could that be done for Tuesday's meeting?

Mr. G. C. Eglington (Counsel): That could be done; they were all prepared for the report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Now we have Mr. Baldwin and I am going to put Mr. Hnatyshyn ahead of Senator Godfrey so that everybody will have had first round at it and then we will start the second rounders. Mr. Baldwin. I am sorry, Mr. Goodale, have you . . .

Mr. Goodale: Yes, I have finished, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mr. Baldwin: If there is a second round, there are some general comments I will reserve until that time, some suggestions to make which might involve some measure of co-operation between the government and the Department, the Minister and his Deputy and the Committee in other aspects of our work. Dealing with the matter at issue, although it is true that the procedures in other Commonwealth countries are not binding on us here, I think it should not go unremarked that in another parliamentary system, it is not unknown that legal opinions are given. I happen to have in my hand a letter from the Prime Minister of Australia to a senator of a committee in

[Interprétation]

Mr. Basford: Monsieur Goodale, j'ai dit à M. Robinson que nous avons un dossier délicat, je l'ai mis entre les mains d'un haut fonctionnaire. S'il se pose des questions, qu'il me les transmette.

Mr. Goodale: Des questions pratiques . . .

Mr. Basford: Je ne sais pas quelle est l'importance de ce dossier délicat.

Mr. Robinson: Enfin, nous avons au moins réussi à ouvrir une nouvelle voie ce soir, et j'aimerais remercier le ministre d'avoir fait preuve de tant de collaboration.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons maintenant . . .

Mr. Basford: En vérité, je suis heureux de réexaminer ce dossier et d'assurer à tous que dans ces règlements se trouve bien le fondement du pouvoir réglementaire.

Le sénateur Godfrey: Et les raisons. Pourquoi n'a-t-on pas entendu le mot «raisons» jusqu'ici, monsieur le ministre?

Mr. Basford: Cela dépend de ce que vous voulez dire, monsieur le sénateur Godfrey. Je me sers du terme «fondement» à bon escient.

Le sénateur Godfrey: Et tout à l'heure, vous avez bien dit «détails techniques».

Mr. Basford: Nous allons veiller à ce que le comité reçoive les données servant à l'élaboration des règlements et textes réglementaires. Mais il m'est impossible de vous donner un avis juridique à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de donner la parole à M. Baldwin, j'aimerais demander à notre conseiller juridique s'il pourrait rédiger pour notre réunion de mardi prochain, une lettre qui pourrait se borner à ne citer qu'une demi-douzaine d'exemples probants exposant au ministre et à son adjoint le type de problèmes auxquels nous nous heurtons. Pourriez-vous préparer cette lettre pour mardi prochain?

M. G. C. Eglington (conseiller juridique): Certainement, d'ailleurs tous les exemples étaient déjà préparés pour le rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

La parole est maintenant à M. Baldwin et ensuite ce sera le tour de M. Hnatyshyn, suivi par le sénateur Godfrey de façon que chacun ait l'occasion de prendre la parole dès le premier tour. Après quoi, nous passerons au deuxième tour. Vous avez terminé, monsieur Goodale?

Mr. Goodale: Oui, j'ai terminé, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

Mr. Baldwin: J'attendrai le deuxième tour pour faire quelques suggestions qui exigeront une coopération entre le gouvernement, le ministère, le ministre ainsi que son adjoint et le comité. En ce qui concerne le problème dont il est question, et bien que les procédures applicables dans les autres pays du Commonwealth ne nous engagent nullement, nous devrions néanmoins tenir compte du fait que, dans d'autres systèmes parlementaires, on émet des avis juridiques. J'ai devant moi, une lettre, adressée par le ministre de l'Australie à un sénateur membre d'un comité, cette lettre comporte un avis juridique se rapportant justement à un règlement. Donc, bien que nous ne

[Text]

that parliament enclosing a legal opinion dealing with a regulation. Although it is not binding upon the government or upon the department, I would not like it to be left in the record that giving of legal opinions in parliamentary systems is unknown.

Having said that, Mr. Chairman, I would like to direct the attention of the Minister to the Department of Justice Act, Section 4; Section 4 (a), of course, is the one which gives the Minister the authority as the legal adviser of the Governor General.

I would like to direct the attention of the Minister to section 4 (b):

4. The Minister of Justice shall (b) see that the administration of public affairs is in accordance with the law.

Would the Minister not consider that to be a mandate on behalf of the public of Canada to see that the law is duly carried out, which would include the fact that statutory instruments and regulations were passed in accordance with the law and, if necessary, to make that fact known and the reasons?

Mr. Basford: We advise the government on the legality of the law, yes.

Mr. Baldwin: I was talking about the public. Do you consider your jurisdiction on behalf of the government is under Section 4 (a); I am talking about Section 4 (b), which is to see that the administration of public affairs is in accordance with the law. Would you consider that not wide enough in the case of a contest or a challenge as to the legality of a statutory instrument to give advice on your reasons why, in your opinion, it is legal and proper? I am not sure; I am just asking for your views on it and in the light of what that section says.

Mr. Basford: I am not sure whether there are any judicial interpretations of section 4 (b) but I would think my previous answer stood: that it is our responsibility to be legal adviser to the government and, in that capacity, to ensure that the public business of the government, the public affairs of the government, be done in accordance with the law. Obviously I have a responsibility to point out to the government and to advise the government if they are acting or proposing to act not in accordance with the law.

Mr. Baldwin: Would you some time or other, with the advice of your legal counsel, take a look at that section just to see if in the process of discussion between us we may be able to arrive at some solution of this problem and you might be able to hang your hat on that peg if you can do so without violation to what you consider to be your other mandate, your other authority.

• 2145

Mr. Basford: Yes, in so far as the first part of your introductory part of your remarks was concerned, and you cited a letter from the Prime Minister of Australia, I was told informally this afternoon that Australia had a different practice, one that I must say at this point I am unfamiliar with. I intend to make myself familiar with it to see whether it has any useful items for us. But it may well be, of course, that I am not aware of the letter or the circumstances of the letter that you refer to. It has been debated in Canada, I am informed or advised, by a whole succession of governments on occasion; but of course many times a government would like

[Interpretation]

soyons pas tenus à appliquer la même procédure, je tenais à préciser que le fait d'émettre des avis juridiques n'est pas une procédure étrangère au système parlementaire.

Ceci dit, je voudrais signaler à l'attention du ministre l'article 4, paragraphe 4 de la Loi sur le ministère de la Justice, loi qui confère au ministre la qualité de conseiller juridique du gouverneur général.

L'article 4(b) de la dite loi est libellé comme suit:

4. Le ministre de la justice veillera à ce que l'administration des affaires publiques se fasse conformément à la loi.

Le ministre n'estime-t-il pas que ce texte lui impose l'obligation, au nom du peuple canadien, de veiller à l'application de la loi, y compris l'adoption de textes réglementaires et de règlements, conformément aux dispositions de la loi, ce qui, dans certains cas, exige l'exposé des faits et des motifs.

M. Basford: Nous donnons effectivement des avis aux gouvernements sur la légalité des lois.

M. Baldwin: Je parlais du public. Vos responsabilités vis-à-vis du gouvernement sont stipulées à l'article 4(a), mais l'article 4(b) précise que vous devez veiller à ce que l'administration des affaires publiques se fasse conformément à la loi. Ne pensez-vous pas que ces dispositions sont suffisamment souples pour vous permettre, en cas de contestation concernant la légalité d'un texte réglementaire, d'expliquer pourquoi à votre avis, le texte est bien conforme à la loi. Comme je ne suis pas sûr moi-même, je voulais savoir ce que vous en pensiez.

M. Basford: J'ignore s'il existe des interprétations juridiques de l'article 4(b) Mais je le répète, nous sommes effectivement chargés d'agir en qualité de conseiller juridique du gouvernement et donc, de veiller à ce que l'administration des affaires publiques se fasse conformément à la loi. Je suis donc également tenu d'attirer l'attention du gouvernement lorsque celui-ci agit ou compte agir de façon non conforme à la loi.

M. Baldwin: Vous serait-il possible d'examiner cet article de la loi ensemble avec notre conseiller juridique de façon à dégager si possible une solution au problème qui nous préoccupe, ce qui vous permettrait de concilier vos obligations aussi bien envers le gouvernement qu'envers le public.

M. Basford: Oui, à propos de l'introduction de vos observations, vous avez d'ailleurs cité une lettre du premier ministre de l'Australie, on m'a dit cet après-midi qu'en Australie la pratique était différente, et je dois reconnaître que je ne sais pas en quoi elle consiste. J'ai l'intention de m'informer à ce sujet pour voir si cela peut nous être utile. Mais bien sûr, je ne connais pas la lettre, ou plutôt les circonstances de la lettre dont vous parlez. A l'occasion, plusieurs gouvernements canadiens en ont discuté, mais bien sûr, très souvent le gouvernement aurait aimé publier une opinion juridique dans le cas d'une question controversée, cela aurait été particulièrement

[Texte]

very much to publish a legal opinion on some controversial matter, it would be a great benefit to be able to put forward a legal opinion. And each time a government—and this is a whole series of governments long before I was here—has been tempted to do that it has always decided that it cannot and should not do that, even to its own advantage at a particular time or in that particular controversy. That goes for governments, I am advised, not only of my party but of others.

Mr. Baldwin: In that respect, before we leave that aspect of it, I agree with what Senator Godfrey said, that in the process of a solicitor or counsellor advising his or her client, it would be most improper to disclose the private opinion which has been given to that client, either in the course of or in contemplation of litigation. I do not think we in this Committee are asking for that.

Are you now going beyond that and saying that without being caught within that particular description, that any legal opinion of any description given by the Department of Justice shall in no circumstances be made public to anybody, except of course the minister or the department or the agency to whom it is directed?

Mr. Basford: That has been the rule in Canada heretofore.

Mr. Baldwin: Do you consider it a wise rule at the present time?

Mr. Basford: Yes.

Mr. Baldwin: All right. Have you examined the criteria under which this Committee has established its basis for action? I think you referred to it once or twice.

Mr. Basford: Yes.

Mr. Baldwin: Do you challenge that criteria in any way?

Mr. Basford: No.

Mr. Baldwin: All right now . . .

Mr. Basford: I think it would be . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was dealt with unanimously in the House.

Mr. Baldwin: I know but the Minister might have had a legal opinion saying that we were a darn fool to consider it.

Mr. Basford: A legal opinion may well have been rendered to my predecessors but not to me.

Mr. Baldwin: I say that because of course our jurisdiction is under Section 26 of the Statutory Instruments Act which is a very loose and woolly section, I must say, and I think this Committee showed great diligence, skill and determination in asserting its right to proceed under the criterion, and I just want to know if your department challenged them or any of them at all.

If you do not, then that being the case let us look at this thing from the viewpoint of practicalness. We have a tremendous responsibility. I am not going into the sociological aspect of it; we are all aware of the very great extent to which the government operates by Order in Council and regulation and decree and they are all probably necessary—I am not going to argue about that nor is this the time—but if you agree with me there is a tremendous number of ways in which the govern-

[Interprétation]

utile. Et chaque fois qu'un gouvernement—tous les gouvernements qui se sont occupés de la question bien avant mon arrivée—a essayé de le faire, il a toujours fini par décider de ne pas le faire en dépit des avantages que cela aurait présentés. Ceci vaut, selon vous, non seulement pour le gouvernement de mon parti, mais également pour les autres.

M. Baldwin: A ce sujet, j'aimerais ajouter que je suis d'accord avec ce que le sénateur Godfrey a dit: lorsqu'un avocat ou un conseiller juridique conseille un client ou une cliente, il serait tout à fait inadmissible de lui demander de révéler une opinion destinée uniquement à ce client, soit en cours de litige, soit avant. Ce n'est pas du tout ce que ce comité exige.

Allez-vous plus loin? Voulez-vous dire que sans nous en tenir à cette situation, toute opinion juridique quelle qu'elle soit donnée par le ministère de la Justice ne peut en aucune circonstance être communiquée, sinon au ministre, au ministère ou à l'organisme pour lequel elle a été préparée?

M. Basford: Jusqu'à présent, c'est la règle qui a été exigée au Canada.

M. Baldwin: Considérez-vous que cette position soit sage à l'heure actuelle?

M. Basford: Oui.

M. Baldwin: Bien. Avez-vous étudié les critères adoptés par le comité comme règle de conduite? Je pense vous avoir entendu y faire allusion deux fois.

M. Basford: Oui.

M. Baldwin: Remettez-vous ce critère en question d'une façon ou d'une autre?

M. Basford: Non.

M. Baldwin: Très bien . . .

M. Basford: Je pense qu'il faudrait . . .

Le coprésident (M. McCleave): Une décision a été prise à l'unanimité par la Chambre.

M. Baldwin: Je sais, mais le conseiller juridique du ministre aurait pu lui dire si nous avions eu tort d'étudier la question.

M. Basford: Mes prédécesseurs ont peut-être entendu des opinions juridiques à ce sujet, mais pas moi.

M. Baldwin: Si je dis cela, c'est que nous sommes régis par l'article 26 de la loi sur les Instruments Statutaires, qui est particulièrement vague et nébuleux, et, à mon sens, le comité a fait preuve d'habileté et de détermination en affirmant son droit d'agir en vertu de ses critères; je veux simplement savoir si votre ministère les a remis en question, globalement ou en partie.

Dans le cas contraire, étudiant la question du point de vue pratique. Nous avons une responsabilité énorme. Je ne veux pas aborder l'aspect sociologique de la question, nous savons tous quel large usage le gouvernement fait de décrets en conseil, règlements et décrets, ils sont probablement tous très nécessaires—je ne veux pas en discuter maintenant—mais vous reconnaîtrez avec moi que le gouvernement agit de multiples façons sur la vie privée des gens et surtout grâce à

[Text]

ment operates upon the private lives of people, and the public and private lives of people through instrumentality of Orders in Council and regulations. And that is correct. And the purpose of this Committee, which I can tell you was established following some legislation discussions I had with the late Prime Minister Pearson 10 or 11 years ago was to meet that particular problem of which the then Prime Minister was very much aware.

Now let us take some of the criteria, for example, criterion 1(a) which is:

Whether any regulation in the judgment of the Committee is not authorized by the terms of the enabling statute.

I think that is a very reasonable criterion to meet. We should be able to look at the enabling section of the statute and say, this particular regulation or Order in Council in our opinion does not comply with what the statute allows or is in fact ultra vires. Now, we make that assertion and that assertion is made either to the offending department or to your department. We say in our opinion this is ultra vires. Let us say you have not given any legal opinion at that time to the department. Would you feel justified if we make such an assertion in responding to us and giving us in detail your views on why in your opinion the challenged regulation is in order, is intra vires.

Mr. Basford: I am ready, as I say, to meet 1A by providing the basis of the statutory instrument.

• 2150

Mr. Baldwin: What do you mean by the basis?

Mr. Basford: I think I have to be very careful that I am not offering the Committee legal opinion, if my client is the government, not the committee.

An hon. Member: Mon Dieu.

Mr. Baldwin: But you do not have a client at the time. You have a potential client, but you do not have a client in being.

Mr. Basford: Unfortunately the Department of Justice—fortunately it has a captive client.

Mr. Baldwin: Non-paying.

Mr. Basford: We always have a client.

Mr. Baldwin: In other words, would you not feel justified, and I am asking this question for purposes of inquiry—would you not feel justified in responding to an observation by this Committee expressed through its counsel, or through the Chairman, that such and such a statutory instrument is ultra vires because it does not comply, because it is not authorized by the terms of the enabling statute. Would you simply say, section such and such of such and such a statute says this and this is our basis, or would you respond in terms of our inquiry to our challenge to the validity of that regulation?

Mr. Basford: I am not sure whether that is being done to this point or not. Obviously if the Committee so advised me, or its Chairman, I think obviously the Department of Justice, in line with its responsibility, would have to advise the government of whether a statutory instrument was intra vires or not.

[Interpretation]

ses instruments que sont les décrets et les règlements. Et cela se justifie. Or, le comité a été créé à la suite de discussions législatives que j'ai eues avec le premier ministre Pearson il y a 10 ou 11 ans, précisément pour faire face à ce genre de problème, dont le premier ministre d'alors était parfaitement conscient.

Revenons à certains de ces critères, par exemple le critère 1(a) qui se lit comme suit:

Le comité doit déterminer si, en son sens, un règlement est justifié par les termes du statut qui le régit.

Ce critère me semble tout à fait raisonnable. Nous devrions pouvoir examiner l'article en cause du statut et déclarer: Ce règlement ou ce décret n'est pas, à notre sens, conforme aux dispositions autorisées par le statut, autrement dit il s'agit d'un cas d'ultra vires. Nous adoptons cette position et la communiquons soit au ministère contrevenant, soit à votre ministère. Nous expliquons qu'à notre sens il y a ultra vires. Supposons que vous n'avez pas encore communiqué à ce ministère une opinion juridique. Pensez-vous pouvoir nous expliquer votre point de vue en détail et nous déclarer, le cas échéant, que le règlement en question est justifié, qu'il est ultra vires.

M. Basford: Je viens de le dire, je suis prêt à me conformer au critère 1A en vous expliquant le fondement de l'instrument statutaire.

M. Baldwin: Que voulez-vous dire par fondement?

M. Basford: Si mon client est le gouvernement et non pas le comité, je dois faire très attention à ne pas donner au comité d'opinion juridique.

Une voix: Mon Dieu.

M. Baldwin: Mais au moment dont nous parlons, vous n'avez pas encore vraiment de client, vous en aurez peut-être un plus tard.

M. Basford: Malheureusement le ministère de la Justice—ou plutôt heureusement—a ses clients attirés.

M. Baldwin: Qui ne paient pas.

M. Basford: Nous avons toujours un client.

M. Baldwin: Autrement dit, et je pose la question à titre d'information, ne vous estimeriez-vous pas en droit de déclarer en réponse à une observation du comité, de son conseiller juridique ou de son président, que tel instrument statutaire est ultra vires, car il n'est pas conforme aux termes du statut qui le régit. Diriez-vous simplement: tel article de tel statut prévoit telle chose, et c'est sur cela que nous fondons notre opinion ou bien accepteriez-vous de remettre en question la validité de ce règlement avec nous?

M. Basford: Je ne sais pas si cela s'est déjà fait. Bien sûr, si le comité ou son président attirait mon attention sur un règlement, le ministère de la Justice conformément à ses responsabilités devrait avertir le gouvernement de la nécessité de remettre en question le caractère intra vires d'un instrument statutaire.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Very quickly, Mr. Basford, I might say with regard to the increase in postal rates, which, instead of being done by Parliamentary change of a section of the Post Office Act have been brought about by Order in Council under some section of the Financial Administration Act, we have had occasion, Senator Forsey and I to direct a letter to an alumnus of this Committee, the Postmaster General, Mr. Blais, who was the member for . . .

Mr. Baldwin: He did not graduate though; he failed the course.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think in fairness to him that I can perhaps say that had been brought about before he took over the Post Office. But in any event it meets the problem head on. There is going to be the big question, has the government acted with legality or ultra vires the powers with regard to the postal increases.

Mr. Baldwin: I want to take that and some others on to their logical conclusion, but I would like to go on to 4. Another criterion is that the regulation make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative. That is not quite on legal grounds but it does give cause in many cases to this Committee, some officials of departments find themselves driven to make very unusual and very unexpected use of powers they have. If we drew that to your attention or to the attention of the offending department, would you feel able to respond in terms of advising us why, in your opinion, there was not any unexpected or unusual use of the powers?

Mr. Basford: First, I do not think those really relate to the legality of the statutory instrument, but if the unusual or unexpected use was one that called into question the legality of the statutory instrument I would feel obligated to so advise the department.

Mr. Baldwin: How about 7?

Mr. Basford: I would have thought those words really relate to use of the powers beyond questions of the legality of the statute.

Mr. Baldwin: How about 7? "Appears for any reason to infringe the rule of law or rules of natural justice". Are you an expert on the rules of natural justice?

• 2155

Mr. Basford: No, but my advisers are.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am glad that somebody is.

Mr. Baldwin: All right. I could go on with half a dozen more . . .

Mr. Basford: With respect, the committee has as eminent lawyers on it as the Department of Justice.

Mr. Baldwin: Thank you, but our advice is never accepted.

Mr. Basford: The committee has its legal counsel and legal adviser, who I would have thought would advise the committee on the Rule of Law and the rules of natural justice.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Basford, très rapidement au sujet de l'augmentation des tarifs postaux qui s'est faite, non pas par une modification par le Parlement d'un article de la Loi sur les postes, mais par décret du conseil en vertu d'un article de la Loi sur l'administration financière, le sénateur Forsey et moi-même avons envoyé une lettre à un ancien élève du comité, le ministre des Postes, M. Blais, qui était le député de . . .

M. Baldwin: Mais il n'a pas réussi l'examen, il n'a pas obtenu son diplôme.

Le coprésident (M. McCleave): Mais faisons-lui justice, reconnaissons que cela avait commencé avant qu'il n'arrive aux postes. En tout cas, il attaque le problème de front. La grande question va se poser: le gouvernement a-t-il agi légalement ou ultra vires, en décidant des augmentations des tarifs postaux.

M. Baldwin: J'aimerais amener cette discussion à sa conclusion logique, mais je voudrais également passer au critère n° 4. Il s'agit de savoir si le règlement utilise les pouvoirs conférés par le statut ou par prérogative d'une façon inhabituelle ou imprévue. En fait, il ne s'agit pas vraiment d'une question juridique, mais le comité s'aperçoit souvent que des représentants officiels des ministères sont amenés à utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés d'une façon inhabituelle et très inattendue. Si nous attirions votre attention ou celle du ministère contrevenant sur ce genre de situation, seriez-vous en mesure de nous expliquer pourquoi, à votre sens, les pouvoirs en question n'ont pas été utilisés d'une façon inhabituelle ou inattendue?

M. Basford: Pour commencer, je pense qu'il ne s'agit pas vraiment ici de la légalité des instruments statutaires mais si le caractère inhabituel ou inattendu de l'utilisation faite d'un instrument justifiait la remise en question de la légalité d'un instrument statutaire, je serai dans l'obligation d'en avertir le ministère.

M. Baldwin: Et le critère n° 7?

M. Basford: A mon sens, il s'agit ici de l'utilisation de pouvoirs au-delà de toute considération de légalité des statuts.

M. Baldwin: Et le critère n° 7? «Semble s'écarter des règles de droit ou des règles de justice naturelle». Êtes-vous un expert en matière de règles de justice naturelle?

M. Basford: Non, mais mes conseillers le sont.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis enchanté que quelqu'un le soit.

M. Baldwin: D'accord. Je pourrais citer une demi-douzaine d'autres . . .

M. Basford: Sauf votre respect, le Comité compte en son sein d'éminents avocats, tout comme le ministère de la Justice.

M. Baldwin: Merci, mais nos avis ne sont jamais acceptés.

M. Basford: Le Comité a son propre conseiller juridique et j'aurais pensé qu'il conseillerait le Comité sur les questions de droit et de justice naturelle.

[Text]

Mr. Baldwin: So he does.

Mr. Basford: And that is a judgment for the committee to make.

Mr. Baldwin: That is the point, and without going on to the three or four other criteria which I think come within the ambit of what I am trying to point out, can you not see what we are driving at, Mr. Basford, that we do come to this conclusion as lawyers and it is confirmed by our counsel, and we go to your Department or the department involved and we are told that there is no way by which we can be given anything in writing which justifies their assertion that this is a valid Order in Council.

Now, if that is the case the only resource left to this committee is to bring into the Senate and the House of Commons time after time all of these contested Orders in Council, and what does that make—a court out of the House of Commons; a court out of the Senate? What I am striking at is surely in probably 90 per cent of these cases, a letter, an informal letter, from your Department or from the department involved could probably set it at rest. You might well have the reasons which have not appeared to us and which may be obvious, and in 90 per cent of the cases it will be settled right in this committee. But if we are going to conscientiously discharge the responsibility which the Parliament of Canada has cast upon us, in all of these numerous cases where we have a strong reason to believe and no reason to the contrary appearing from the government, that an Order in Council regulation has been enacted which is invalid, what else can we do but bring it into the House of Commons and into the Senate. Where does that leave us? That, I think, is the crux of this problem. We do not think the Parliament of Canada should have to be a court in this regard, and surely there should be some middle way whereby your Department and government departments and this committee could get together and find out the basis of the legal differences which exist between us.

Mr. Basford: I thought that would have been the purpose of supplying the Hock file to me to review those cases, to assure that they have a basis in law.

Mr. Baldwin: But would you tell us why in your opinion there was a basis in law for them so that we could rest assured that you are correct.

Mr. Basford: The authority under which they are passed, yes.

Mr. Baldwin: No. No. Do not play with me please. I am not talking about . . .

Senator Godfrey: Mr. Thorson used the word reason several times, I want to let it slip through your lips Mr. Basford.

Mr. Baldwin: Do you not feel that that would be infinitely better than the only other resort which is left to us, which is to bring these out into the open to probably turn them into a political issue, which it should not be. I assure you we are not political in this committee, or at least hardly ever, and it would bring it into the House of Commons, into the Senate, for a challenge as to the legality and the basis on which a regulation was passed, and I do not think that is proper. I really do not.

[Interpretation]

M. Baldwin: Il le fait.

M. Basford: C'est un jugement que le Comité doit rendre.

M. Baldwin: C'est cela. Sans citer trois ou quatre autres critères qui à mon avis sont pertinents à l'égard de mon argument, ne pouvez-vous pas comprendre, monsieur Basford, ce que nous disons; en tant qu'avocats, nous en venons à une conclusion confirmée par notre conseiller. Nous contactons votre ministère, ou le ministère en cause, et on nous répond qu'il est impossible de nous fournir par écrit une justification de l'affirmation qu'il s'agit là d'un décret du conseil valide.

Dans un tel cas, le seul recours du Comité est de saisir le Sénat et la Chambre des communes de chaque décret du conseil contesté. Quel en est le résultat? Allons-nous transformer la Chambre des communes ou le Sénat en tribunal? Je veux souligner que dans 90 p. 100 des cas, sans doute, une lettre, une lettre officielle, de votre ministère ou du ministère en cause, pourrait régler la question. Il est possible que vous connaissiez des raisons qui ne nous sont pas apparues et qui sont peut-être très évidentes, et dans 90 p. 100 des cas la question sera réglée au Comité. Or, si nous voulons assumer consciencieusement la responsabilité que le Parlement du Canada nous a confiée, dans ces nombreux cas où nous avons de bonnes raisons de croire, alors qu'aucune raison du contraire n'est fournie par le Gouvernement, qu'un règlement adopté par décret du conseil n'est pas valide, que pouvons-nous faire d'autre que d'en saisir la Chambre des communes et le Sénat? Quel en est le résultat? Voilà, à mon avis, le nœud du problème. Nous ne croyons pas que le Parlement du Canada devrait agir comme tribunal à ce sujet. Il doit exister une solution mitoyenne permettant à votre ministère, aux ministères du gouvernement et au Comité de collaborer et d'établir le fondement des divergences d'opinions juridiques qui surviennent entre nous.

M. Basford: Je pensais que c'était là le but lorsqu'on m'a fourni le dossier Hock: revoir ces cas, vérifier qu'ils ont un fondement en droit.

M. Baldwin: Mais allez-vous nous dire pourquoi, selon vous, il existe un fondement en droit, de façon que nous soyons convaincus que vous avez raison.

M. Basford: L'autorité en vertu de laquelle ils sont adoptés, oui.

M. Baldwin: Non. Non. Ne jouez pas au plus fin avec moi, s'il vous plaît. Je ne parle pas . . .

Le sénateur Godfrey: M. Thorson a utilisé plusieurs fois le mot «raisons»; j'aimerais vous entendre le prononcer, monsieur Basford.

M. Baldwin: Ne pensez-vous pas que cette solution est infiniment meilleure que le seul recours qu'il nous reste, soit de rendre cette question publique et de sans doute la transformer en question politique, ce qui ne devrait pas être le cas. Je vous assure que nous ne sommes pas partisans au Comité, ou du moins très peu, et il faudrait en saisir la Chambre des communes, le Sénat, pour mettre en doute la légalité et le fondement d'un règlement adopté. Je ne pense pas que ce soit approprié. Je ne le pense vraiment pas.

[Texte]

Mr. Basford: I would like to assure that those cases are a minimum. I would presume from time to time over the years that situation will arise.

Mr. Baldwin: It has arisen many times, but we have been waiting for an opportunity to find out just how far we can persuade you and the government to go in meeting with us. If it appears that they are and never can be *ad idem* and that there is a great gap separating us then we may have no alternative.

We do not want to do that. But if there is no other alternative, we may be forced to do it.

Mr. Basford: No. I appreciate that you do not, and the co-chairman made that very clear to me, and I appreciated that.

Equally, I want to be as co-operative as I can with the Committee, but there are, I think, necessary constraints on what I can do both in terms of my obligation under the Department of Justice Act, under the necessity of the government treating its legal opinions as confidential, and this is by the resources of my department. But to that extent I want to be as helpful as possible.

• 2200

Mr. Baldwin: One more question. I have one more question and then I am finished.

If a person believes he has some claim against the government, for example Tilden or somebody else, and is contemplating action and writes a letter which obviously will end up in your department, your deputy or deputy minister, and says: we intend to take proceedings against the government because we feel that there has been a civil wrong and we are entitled to damages. Do you respond and indicate your reasons why in your opinion there is no valid claim? Maybe Mr. Thorson could answer that.

Mr. Thorson: In the example given, Mr. Baldwin, have proceedings been instituted?

Mr. Baldwin: No, no. But I mean in the event that there is a threat to take proceedings.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wonder if that questioning . . . because Mr. Hnatyshyn has to go to the late show. Perhaps you could bear that in mind and we will take it up before the end of the evening.

Mr. Baldwin: Okay. All right.

Mr. Hnatyshyn: I am sorry, I just felt that maybe since I have sat here all night I might as well sort of sum up everything. The articulation here has been really terrific tonight. I feel almost that there is very little else to say excepting this, that my own point of view is that this is a very important thing for us to . . . really I think it is in the Minister's and the Department's own interests to really see if we can come to some agreement about this rather knotty problem.

My experience in this Committee has been that, initially at least, we were receiving responses and quite frankly if it is the opinion of the Minister that legal opinions as such given to anybody else except the Minister were not authorized in our jurisdiction, then they were being breached quite substantially for a very long period of time. And I think it is fair to say that

[Interprétation]

M. Basford: J'aimerais vous assurer que ces cas sont très peu nombreux. Je suppose que la situation peut survenir de temps à autre au cours des années.

M. Baldwin: Elle s'est produite maintes fois, mais nous attendions l'occasion d'établir dans quelle mesure nous pouvons vous persuader et persuader le gouvernement de nous rencontrer. S'il semble impossible de s'entendre et qu'il demeure d'importantes divergences entre nous, nous n'aurons peut-être pas d'autre recours.

Nous ne voulons pas procéder ainsi. Mais s'il n'y a pas d'autres solutions, nous serons peut-être obligés de le faire.

M. Basford: Non. Je comprends que vous ne vouliez pas le faire et le coprésident me l'a très clairement souligné. Je vous en suis gré.

J'aimerais me montrer aussi obligeant que possible envers votre comité, mais sous réserve des obligations qui m'incombent en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice et de la nécessité pour le gouvernement de considérer ces opinions juridiques comme confidentielles. J'ai l'intention cependant, malgré ces réserves, de me montrer aussi serviable que possible.

M. Baldwin: J'aimerais vous poser une autre question, et ce sera la dernière.

Si une personne estime avoir des revendications contre le gouvernement, par exemple Tilden ou quelqu'un d'autre, elle peut envisager d'intenter des poursuites et elle adresse, dans ce cas, une lettre qui parvient finalement à votre sous-ministre, lui disant: Nous avons l'intention d'intenter des poursuites contre le gouvernement parce que nous estimons avoir été lésés et que nous avons droit à des dommages et intérêts. Dans ce cas, répondez-vous en indiquant les raisons qui, selon vous, invalident cette revendication? M. Thorson pourrait peut-être nous répondre.

M. Thorson: Dans l'exemple que vous avez donné, monsieur Baldwin, les poursuites ont-elles déjà été intentées?

M. Baldwin: Non. C'est simplement dans le cas d'une menace.

Le coprésident (M. McCleave): Je me demande si ces questions . . . Vous savez que M. Hnatyshyn doit aller en Chambre avant la fin de la séance de ce soir et nous pourrions peut-être lui donner la parole immédiatement.

M. Baldwin: D'accord.

M. Hnatyshyn: Étant donné que j'ai assisté à toute la discussion de ce soir, je pensais pouvoir la résumer brièvement. L'argumentation a été très intéressante et je n'ai pas grand-chose à dire si ce n'est que, à mon humble avis, il est de l'intérêt même du ministre et de son ministère d'essayer de régler avec nous ce problème épineux.

A l'époque où je suis devenu membre de ce comité, nous recevions des réponses aux questions que nous posions; franchement, si le ministre estime que des opinions juridiques ne doivent pas être données par son ministère à d'autres qu'au ministre lui-même, cette interdiction a été transgressée pendant très longtemps. Tous ceux d'entre nous qui ont un tant

[Text]

any of us that are experienced in the committee system here realizes that there are discussions with respect to almost every piece of legislation that we consider as to the legal implications of each section and each provision. In effect what we are getting from departmental officials and very often from officials from the Department of Justice are "legal opinions". I think a very great distinction has been pointed out a number of times tonight about legal opinions given to the Ministry of Justice or by the Ministry of Justice to its colleagues.

What really concerns me here is that, and I sense this and I do not know if it is right or not, the Deputy Minister has pointed out that it is a very large obligation in point of view of time that we are putting on to the departmental officials to respond in some detail to our inquiries, the inquiries of our Committee. I think Senator Godfrey makes a very valid point. I think this whole discussion is a matter of priorities. I think the Department of Justice has got to decide exactly what its priorities are with respect to this Committee because I think it is an important thing. Everyone on this Committee that serves on the Committee thinks it is an important function we perform here in view of the very large number of regulations which affect the affairs of all of us and everyone in our country.

So I simply say that I do think that it is in the interests of the department to try to work up some sort of less formal or informal arrangement to try to come to terms with the inquiries we make because you are going to have to deal with them in any event in the departmental sense if we bring them before the House of Commons. You are going to have to get those opinions, you are going to have to spend more departmental time, have more people involved to prepare yourself for the inevitable debate in the House of Commons and in the Senate, or the Senate and the House of Commons, and twice as opposed to dealing once in a committee of pretty fair and reasonable people, myself excepted.

An hon. Member: Hear, hear.

Mr. Hnatyshyn: So I just simply say that I make that request to the Minister through you, Mr. Co-Chairman that we try very seriously to come to some arrangement whereby we will in fact get reasons and have an intercourse of exchange with respect to the points raised. I think it is in everyone's interest.

And having said that I now return to the House to give another speech.

• 2205

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Hnatyshyn. Did the Minister or Mr. Thorson wish to reply to the point?

Mr. Basford: It is a difficult point. I attach priority to the work of the Committee and have endeavoured, I think, so far as my department is concerned, to co-operate. But our statutory duty in terms of our duty and our resources is as legal adviser to the government and not to Parliament; and that is rather basic in our system. That, it seems to me, is where our difficulty is. We are prepared as the Department of Justice, in my observation as a parliamentarian, to provide the basis of the regulations, to meet as I understand officers have in the past on technical matters relating to this or any other matter.

[Interpretation]

soit peu l'expérience des comités parlementaires savent très bien que l'on y discute des conséquences juridiques des articles de presque tous les projets de loi proposés. En fait, les renseignements que nous obtenons auprès des fonctionnaires, et le plus souvent des fonctionnaires du ministère de la Justice, constituent des «opinions juridiques». On a souligné plusieurs fois, ce soir, la nécessité de faire la distinction entre les opinions juridiques données au ministère de la Justice et celles données par le ministère de la Justice aux autres ministères.

Le sous-ministre a fait remarquer tout à l'heure, et cela me préoccupe, que l'on risquerait d'accepter exagérément les fonctionnaires du ministère si on les obligeait à répondre en détail aux questions de notre comité. Le sénateur Godfrey a avancé à cet égard un argument fort valable. En fait, tout ce problème n'est qu'une question de priorité et le ministère de la Justice devrait définir les siennes vis-à-vis de ce comité. Chacun de nous est persuadé que notre comité joue un rôle important étant donné le très grand nombre de règlements affectant la vie quotidienne des Canadiens.

J'estime donc qu'il est de l'intérêt du ministère d'essayer de mettre au point un mécanisme plus ou moins officiel qui permettrait de répondre aux demandes de notre comité puisque, de toute façon, le ministère est obligé de les examiner si nous les déposons en Chambre. Il va donc nous falloir obtenir ces opinions juridiques et il faudra que vous y consacriez plus de temps et plus de personnel, afin de vous préparer au débat inévitable qui se déroulera à la Chambre des communes et au Sénat; vous aurez ainsi deux débats au lieu d'un seul si l'affaire en restait au niveau du comité dont les membres sont des personnes très raisonnables, sauf moi.

Une voix: Bravo!

M. Hnatyshyn: Je demande donc au ministre, par votre intermédiaire, monsieur le coprésident, d'essayer d'instaurer un mécanisme qui nous permettrait d'obtenir des informations précises sur les questions soulevées. Je pense que cela est dans l'intérêt de tout le monde.

Cela dit, je me rends de ce pas à la Chambre pour prononcer un autre discours.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Hnatyshyn. Monsieur le ministre, ou monsieur Thorson, avez-vous quelque chose à dire?

M. Basford: C'est un sujet difficile. J'accorde une grande priorité au travail de ce Comité et je me suis efforcé de coopérer avec vous dans la mesure du possible. Cependant, notre mandat réel, en ce qui concerne nos fonctions et nos ressources, est celui de conseiller juridique auprès du gouvernement et non pas auprès du Parlement; c'est un principe fondamental de notre système. Mais c'est là que réside le problème. Le ministère de la Justice est prêt, et je m'adresse à vous en tant que parlementaire, à vous donner le fondement des règlements et à vous rencontrer, comme cela s'est déjà fait

[Texte]

But we are not the legal adviser to Parliament or its committee and I think it would be very dangerous if we were expected to be so.

Senator Godfrey: I have to leave but I want to ask . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Senator Godfrey, and thank you by the way, sir; I know that you had an earlier engagement in Toronto . . .

Senator Godfrey: . . . do you not consider you are also Counsel for the government and, therefore, must defend the government?

Mr. Basford: Yes, on many occasions I have.

Senator Godfrey: That is all we are asking you to do, defend the government by giving the reasons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Godfrey. Mr. Baldwin, perhaps you and Mr. Thorson would explore the point that I had interrupted earlier.

Mr. Baldwin: May I ask this question? Does the Minister and his Deputy feel that we have raised some issues which might call for some reflection on their part, with discussions between them and the Chairman to see if, in the light of what you have heard from the members here, there is a way around? You know that in our parliamentary system sometimes knots are cut rather than untied and if that were the case and if you considered there was any contemplation of coming back here—if we cannot get together we cannot get together and so far as I am concerned that is it—but if there is any hope that we might be able to find a middle course in this so that we get the basis of answers to our views that a certain statutory instrument is not properly drafted or is not properly enacted.

Mr. Basford: I will agree with you, Mr. Baldwin, that this has been a very useful discussion for me at least. To meet with the Committee, I think, obviously that comes as no surprise to me. If the Committee feels that it has difficulties and is in some respects being frustrated, that is, I can assure you, not a deliberate endeavour of mine nor of my Department. On the other hand, we have constraints on us but I would hope that both the constraints and the frustrations could be met. And I have offered to review the file which Mr. Robinson spoke of to see whether such a review would be of help to the Committee.

I have asked the Committee for its suggestions in reference to your earlier question and undertook, before you raised it, to find out what the system in Australia was, which I must admit I am unfamiliar with, and whether what you cited is an isolated incident of a government deciding to publish an opinion or not, I do not know.

Mr. Baldwin: It is a . . .

Mr. Basford: Therefore, the discussion has been useful and I will reflect on it.

[Interprétation]

dans le passé, pour discuter d'une affaire ou d'une autre. Cependant, notre ministère n'est le conseiller juridique ni du Parlement ni des comités, et je pense qu'il serait très dangereux qu'on nous demande de le devenir.

Le sénateur Godfrey: Je dois partir mais j'aimerais demander . . .

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey, vous avez la parole; à propos, monsieur, j'aimerais vous remercier car je sais que vous aviez rendez-vous à Toronto . . .

Le sénateur Godfrey: . . . ne pensez-vous pas que votre ministère est également le conseiller du gouvernement et, de ce fait, doit défendre le gouvernement?

M. Basford: Oui, et nous l'avons fait à plusieurs reprises.

Le sénateur Godfrey: Tout ce que nous vous demandons c'est de défendre le gouvernement en nous indiquant vos raisons.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Godfrey. Monsieur Baldwin, vous pourriez peut-être reprendre avec M. Thorson la discussion que j'ai interrompue tout à l'heure.

M. Baldwin: J'aimerais demander au ministre ou à son sous-ministre s'ils estiment que certaines questions que nous avons soulevées ce soir nécessitent un certain délai pour leur permettre d'y réfléchir, d'en discuter avec le président afin de voir s'il y a une possibilité de régler le problème? Vous savez bien que dans notre système parlementaire, on coupe parfois certains nœuds au lieu de les dénouer; si vous ne pouvez pas revenir devant ce Comité, ce n'est pas la peine d'aller plus loin; cependant, s'il y a encore un espoir de trouver un moyen terme qui nous permettrait d'obtenir des réponses aux questions que nous posons, j'en serais ravi; en effet, lorsque nous estimons qu'un règlement n'est pas rédigé ou qu'il n'est pas appliqué de façon appropriée, je pense que nous devrions pouvoir en discuter avec vous.

M. Basford: Certes, monsieur Baldwin, cette discussion a été très intéressante, tout du moins pour moi. En ce qui concerne la possibilité de rencontrer les membres de ce Comité, cela n'est pas une surprise pour moi. En effet, si votre Comité se heurte à certaines difficultés et qu'il se sent frustré à certains égards, je peux vous assurer que je n'ai pas cherché, pas plus que mon ministère, à provoquer une telle situation. Par ailleurs, nous sommes également soumis à certaines contraintes mais j'espère que toutes ces contraintes et ces frustrations pourront être atténuées. J'ai même accepté de réétudier le dossier dont M. Robinson m'a parlé afin de voir si une telle révision pouvait être utile au Comité.

J'ai par ailleurs demandé au Comité de me faire des suggestions en ce qui concerne votre question précédente et j'ai même fait des recherches, avant que vous n'en parliez, sur le système australien qui, je dois l'avouer, m'était inconnu; quant à savoir s'il s'agit d'un incident isolé lorsqu'un gouvernement décide de publier une opinion juridique ou pas, je n'en sais rien.

M. Baldwin: C'est . . .

M. Basford: Cette discussion a donc été très intéressante et je vais y réfléchir.

[Text]

Mr. Baldwin: Will you come back?

Mr. Basford: I would be happy to come back at any time that is convenient to both of us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I just have one point before we... I am sorry.

Mr. Basford: I was tempted to quote an earlier speech of yours but I will keep it in reserve for the next time.

• 2210

Mr. Baldwin: I am flattered. Probably years old.

Mr. Basford: Fairly old. A very good speech, though.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does it improve with age?

Mr. Robinson: Mr. Deputy Minister, on page 2 of your letter of October 28, 1975, in the third paragraph, you sort of draw a distinction between technical explanations and formal legal opinions to the effect that, and you say here,

As you know there have been many occasions when officers of the Department of Justice have appeared before Committees to provide technical explanations of bills or other legal instruments, but the position has been and remains that formal legal opinions, as distinct from such technical explanations, cannot properly be given...

and so on. Now, in the example that I referred to, which was the letter of Mr. Sleeman of February 18, 1976, he states,

I am unable to provide you with a technical explanation regarding Section 6 of the Pension Act without expressing a legal opinion.

I just wonder if you can clarify this particular thing for us when you are deliberating on some of these matters. Not tonight.

Mr. Thorson: Mr. Robinson, I have not spoken to Mr. Sleeman about precisely what was in his mind and why the juxtaposition of the use of the terms "technical explanation" with "legal opinion." In my letter I think it is fairly obvious that I was referring to the kind of explanation that is given, for example, by officers of the Department of Justice. I know I have given many such explanations over the years as chief legislative counsel for the Department, the kind of explanations that are given before a parliamentary committee concerning a bill before that committee indicating its scope, what it is intended to apply to, clarifying, if need be, the intent of the section as it is stated, not of course the intent that was in the mind of the draftsman but rather what the words presumably mean. That kind of explanation is customarily given and I think all of us are very used to that process. Really, it is an effort to clarify, to answer questions concerning what the bill is doing, what result it would achieve.

[Interpretation]

M. Baldwin: Reviendrez-vous parmi nous?

M. Basford: J'en serais ravi, à la date qui nous conviendra à tous.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je voudrais simplement, avant... je suis désolé.

M. Basford: J'allais citer un extrait d'un de vos discours mais je vais le garder en réserve pour la prochaine fois.

M. Baldwin: Je suis flatté, mais le discours date probablement de plusieurs années.

M. Basford: Oui, en effet, mais c'était un très bon discours.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que le temps l'améliore?

M. Robinson: Monsieur le sous-ministre, à la page 2 de votre lettre du 28 octobre 1975, au troisième paragraphe, vous semblez établir une distinction entre des explications d'ordre technique et des avis juridiques officiels, et vous dites:

Comme vous le savez, il arrive assez souvent que des fonctionnaires du ministère de la Justice viennent témoigner devant des comités pour donner des explications d'ordre technique sur des projets de loi ou autres textes réglementaires, mais il n'en reste pas moins qu'il n'est jamais admis de donner des avis juridiques officiels au lieu de telles explications d'ordre technique...

et ainsi de suite. Dans l'exemple auquel j'ai fait allusion, c'est-à-dire la lettre de M. Sleeman datée du 18 février 1976, M. Sleeman dit:

Il m'est impossible de vous fournir une explication d'ordre technique au sujet de l'article 6 de la Loi sur les pensions sans exprimer d'avis juridique.

Je me demande si vous ne pourriez pas pour nous éclaircir ce point lorsque vous discuterez de certaines de ces questions. Il ne s'agit pas de ce soir.

M. Thorson: Monsieur Robinson, je n'ai pas demandé à M. Sleeman exactement ce qu'il voulait dire et pourquoi il utilisait côte à côte les expressions «explication d'ordre technique» et «avis juridique». Dans ma lettre, il est évident, je pense, que je faisais allusion au genre d'explication donnée, par exemple, par des fonctionnaires du ministère de la Justice. Je sais que j'ai déjà donné dans le passé plusieurs explications de ce genre à titre de premier conseiller législatif du ministère, c'est-à-dire le genre d'explication donnée devant un comité parlementaire au sujet d'un projet de loi qu'étudie le Comité, afin d'expliquer sa portée, son but, et de clarifier, s'il en est besoin, l'objet d'un article d'un projet de loi, d'après son libellé, et non pas, bien sûr, d'après l'idée qu'avait le rédacteur au départ, mais plutôt d'après la signification probable des mots utilisés. Il est assez courant que nous donnions ce genre d'explication et je pense que nous y sommes tous habitués. Il s'agit en réalité de tenter d'expliquer, de répondre aux questions posées relativement aux effets d'un projet de loi.

[Texte]

Mr. Robinson: I can appreciate what you are saying, Mr. Deputy Minister, but I would just like to leave you with this. You have indicated in your letter that technical explanations are forthcoming, and in the letter from Mr. Sleeman he is indicating that his technical explanation is in the form of a legal opinion, so we are no further ahead. I think there should be some clarification of this and maybe you could take it up with Mr. Sleeman.

Mr. Basford: Well, that is why I mentioned, either in my remarks or answers, that there may well have been some misinterpretation of my Deputy's letter that was circulated and that I think it may have been interpreted by some as if they were unable or prohibited from giving technical explanations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Mr. Minister, Mr. Deputy Minister, Mr. Co-Chairman, there are a number of points that I would like to take up with you.

First of all, the Deputy Minister has just said something about the technical explanations that are given before parliamentary committees considering a particular bill. Now, I have sat in Senate committees on two bills that I can think of in particular. One was the new Citizenship Act, as it is now, and one was an abortive bill which was presented to the Senate Committee on Transportation and Communications last year, which that committee unanimously decided went beyond the powers of Parliament and which it accordingly recommended should not be proceeded with, and I think the government dropped it, being convinced that the Committee's views, unanimously supported by the Attorneys General of the provinces, were well founded.

Now, in each case, we had, as I recall it, legal officers of the departments concerned, who I think were officers of the Department of Justice, and I think we also had people from the Department of Justice itself. Certainly we had legal officers attached to the government in some capacity who answered an enormous number of questions of all kinds on aspects of this thing. I am thinking particularly of Section 33, I think it is, or Subsection 33 of the new Citizenship Act. We had a long, long, careful discussion of that with the legal officers...

• 2215

Mr. Basford: Is Section 33 the one relating to land?

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Lieutenant Governor's power to deal with...

Mr. Basford: My heavens, Senator, you not only had the legal advisers, you had the Minister himself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I beg your pardon. Well, all I can say is we had the most careful technical explanation. I could not see that anything was excluded. Nobody attempted to exclude anything and the questions were extremely searching. They were put by a number of leading counsel in the country. I put in my two-penny worth of illegal legal questions on various matters and I did not see any reluctance at all to explain in the fullest possible manner,

[Interprétation]

M. Robinson: Je vous comprend très bien, monsieur le sous-ministre, mais j'aimerais quand même ajouter ceci. Vous avez dit dans votre lettre que vous enverriez des explications d'ordre technique, et dans sa lettre M. Sleeman dit que ces explications d'ordre technique sont sous forme d'avis juridiques, alors il ne semble pas y avoir de solution. Je pense qu'il faudrait clarifier cette question et vous pourriez peut-être en discuter avec M. Sleeman.

M. Basford: C'est bien pourquoi j'ai mentionné, soit dans mes remarques préliminaires soit dans les réponses que je vous ai faites, que l'on pourrait peut-être mal interpréter la lettre de mon sous-ministre que vous avez en main, et j'ai dit qu'elle a pu sembler admettre qu'il était impossible ou interdit de donner des explications d'ordre technique.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le ministre, monsieur le sous-ministre, monsieur le coprésident, il y a certains points dont j'aimerais discuter avec vous.

Tout d'abord, le sous-ministre vient de parler des explications d'ordre technique qui sont données devant des comités parlementaires étudiant un projet de loi donné. Je me souviens avoir fait partie de comités du Sénat où nous avons étudié en particulier deux projets de loi. L'un était la nouvelle Loi sur la citoyenneté, c'est-à-dire la loi actuelle, et l'autre était un projet de loi qui a échoué, présenté au comité sénatorial sur le Transport et les Communications l'an dernier, et le comité avait alors décidé à l'unanimité qu'un tel projet de loi dépassait la compétence du Parlement, et il a donc recommandé de ne pas l'étudier. Je pense que le gouvernement l'a éliminé, convaincu du bien-fondé des opinions des membres du comité, appuyées sans réserve par les procureurs généraux des provinces.

Dans chaque cas, si ma mémoire est bonne, nous avons entendu des avocats des ministères intéressés, notamment du ministère de la Justice et je pense, qu'il y avait aussi des fonctionnaires du ministère de la Justice. Il y avait certainement des avocats-conseils à l'emploi du gouvernement, pour répondre à un grand nombre de questions de toutes sortes sur différents aspects du sujet traité. Je songe en particulier à l'article 33, je crois, ou plutôt au paragraphe 33 de la nouvelle Loi sur la citoyenneté. Nous avions eu de longs débats à ce sujet avec les avocats du ministère...

M. Basford: Est-ce l'article 33 qui traite des terres?

Le coprésident (sénateur Forsey): Il traite du pouvoir du lieutenant-gouverneur au sujet de...

M. Basford: Mais, monsieur le sénateur, vous n'aviez pas seulement les avocats-conseils, vous aviez également le ministre lui-même.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous demande pardon. Je puis simplement vous dire que nous avons eu des explications d'ordre technique par les meilleurs spécialistes. Je ne vois rien que nous ayons pu omettre. Personne n'a tenté de laisser de côté certains sujets et nos questions étaient très minutieuses. Elles étaient posées par certains des meilleurs avocats du pays. J'ai posé mes propres questions, d'ordre juridique ou autre, sur divers sujets, et tous s'empressaient de me donner les meilleu-

[Text]

giving opinions of the validity of this or the possible objection to that, and how about objection to this.

We had very grave doubts, a number of us, about the validity of that section. We even went to the point where the Leader of the Opposition, Senator Flynn, tried to get an undertaking from the government to refer the matter to the Supreme Court for an opinion as to the validity of the thing. And the things were gone into in the utmost detail, and I could not see any kind of restriction at all in the answers that were given.

Mr. Basford: Well, there was, Senator, with the greatest respect, and I am familiar with Section 33 of the Citizenship Act. I appeared as a witness in front of the Senate Committee and I am aware both of the opinions, answers given by my officers and the answers given by myself, but I did not give, nor did my officers, the legal opinion which I had and which I had submitted to the government.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And nobody asked any of you to do anything of the sort and we are not asking for that. Your officers were asked—I do not think I was present when you testified, I cannot recall—but certainly your officers were asked question after question about whether this in their opinion would be valid on whether it would not and they answered. They did not produce some document, signed by you or signed by Mr. Thorson or anything else, but they answered questions. That is what we are asking for. And I do not see why, if you could give these kinds of explanations to a committee considering a bill, you cannot give the same kind of explanation about statutory instruments. Now that is my first point.

Second, you say, we are ready to provide the basis. When Mr. Baldwin questioned you on that . . . It appears to be quite clear first of all that by basis what you are prepared to give us—what you mean when you say you are prepared to give us the basis of something is that you are prepared to cite the statute and the section. Whether you are prepared to go beyond that I do not know. It would appear to me you are not. Both you and Mr. Thorson have expressed your opinions in such Delphic fashion that I find it very difficult to be quite sure. Now, in effect it seemed to me you were saying that if we are asked for anything more than the statute and the section or the subsection or the paragraph or whatever it was, then you could give the answer to the government, but you could not give it to us.

Now, it seems to me that over and over again when you say you are ready to provide the basis, you remind me of the police in the *Pirater of Penzance* and the comment of the Major-General. Over and over again they say “We come, we come” and he says: “Yes, but you don’t come”. This is exactly the kind of thing that you give us. You say: we are most willing to give you everything you want by way of a technical explanation, but of course if that involves anything beyond the section and the subsection and the paragraph, that is something we can give only to the government. And I find this very frustrating indeed.

[Interpretation]

res explications possibles et les plus complètes, donnant leur avis quant à la validité d’un certain point ou quant aux difficultés possibles sur d’autres questions, et ainsi de suite.

Plusieurs d’entre nous avaient des doutes sérieux quant à la validité de cet article. A cause de ces doutes, le Leader de l’Opposition au Sénat, le sénateur Flynn, a même tenté d’obtenir du gouvernement qu’il renvoie la question devant la Cour suprême, afin de déterminer la validité de cet article. Nous avons donc tout étudié dans les moindres détails, et je n’ai constaté aucune réticence de la part de ceux qui répondaient à nos questions.

M. Basford: Je regrette, monsieur le sénateur, mais il y en avait, et je puis dire que je connais l’article 33 de la Loi sur la citoyenneté. J’ai témoigné devant le comité sénatorial et je suis au courant des avis et des réponses donnés par mes fonctionnaires, ainsi que des réponses que j’ai données moi-même, mais aucun d’entre nous n’a donné l’avis juridique que j’avais reçu et que j’ai donné au gouvernement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et personne ne vous a demandé de le faire, et nous ne le faisons pas non plus maintenant. On a demandé aux fonctionnaires de votre ministère . . . et je ne me souviens pas avoir été présent lorsque vous avez témoigné . . . mais on a certainement posé aux fonctionnaires de votre ministère question sur question afin de connaître leur opinion quant à la validité de l’article étudié et ils ont donné leur réponse. Ils n’ont pas fourni de document signé, par vous ou par M. Thorson, mais ils ont répondu aux questions. C’est tout ce que nous demandons. Je ne vois pas pourquoi vous donneriez ce genre d’explication à un comité qui étudie un projet de loi et ne pourriez pas donner le même genre d’explication au sujet des textes réglementaires. Voilà le premier point que je voulais souligner.

En deuxième lieu, vous dites être prêt à nous fournir le fondement de la question. Lorsque M. Baldwin vous a questionné à ce sujet . . . Il semble au premier abord que lorsque vous vous dites prêt à nous donner le fondement d’une question quelconque, vous êtes disposé à citer la loi et l’article. Nous ignorons si vous êtes disposé à aller plus loin. Il me semble que vous ne l’êtes pas. M. Thorson et vous-même avez exprimé votre avis d’une manière tellement sibylline qu’il m’est difficile d’en être certain. Vous me semblez dire que si nous voulons savoir plus que la loi, l’article, le paragraphe ou encore l’alinéa, vous pourriez donner la réponse au gouvernement, mais non à nous.

Il me semble que vous répétez à maintes reprises que vous êtes disposé à nous fournir le fondement de la question traitées, vous me rappelez les policiers dans «Les pirates de Penzance», et l’observation du Major-Général. Ils répétaient sans cesse: «Nous arrivons, nous arrivons.» Et lui répondait: «Oui, mais vous n’arrivez jamais.» Vous nous donnez exactement le même genre de réponse. Vous dites: Nous sommes tout à fait disposés à vous donner toutes les explications d’ordre technique que vous voulez, mais bien sûr nous ne pouvons rien vous dire qui dépasse l’article, le paragraphe et l’alinéa de la loi: nous pouvons donner ce genre de réponse uniquement au gouvernement. Je trouve une telle situation très frustrante.

[Texte]

Here is another question for you. Suppose we finally make a report on a particular instrument, to the Senate, let us say—and I assure you if we do that it will get plenty of ventilation in the Senate. I will see to that; it may get lost in the rush in the House of Commons. It will not get lost in the rush in the Senate, I can assure you—if we make a report to the Senate and we say, “This in our judgment is ultra vires”, is anybody in the Senate going to be prepared on behalf of the government to give any kind of answer to that? Or shall we merely get the recorded message: “This would require the giving of a legal opinion which, of course, I am not allowed to give”. I do not know. You may be some day put on the spot before the Senate itself asking you what the explanation is. You may be asked for a technical explanation.

• 2220

The next point I want to make is that all this talk about the paper-work burden, the terrible, awful, physical, murderous burden that would be imposed upon the Department of Justice, is something absolutely new. This is the first time I have ever heard so much as a whisper of this. If this is the real point, you could perfectly well have said in answer to the particular question: “Look, that is a terribly large job.” You do this with answers to parliamentary questions. You say: “This would involve an inordinate amount of work and an inordinate amount of expense. We are prepared to tell the honourable member privately why it would be so difficult, “and see whether there was some particular point that he has difficulty with that we can answer without all this enormous work and expense. But this has never been proffered to us and some of the questions we have asked surely would not have broken the back of the industrious officials in the Department of Justice. Anyway, this is something completely new and it leaves me very much surprised.

Now, next of all, here we have in Mr. Thorson’s letter of February 25, 1976, the third paragraph:

Unfortunately Mr. Sleeman had not spoken to Mr. Johnson about this matter before the time when Mr. Sleeman wrote to Mr. Eglington, and it is apparent from Mr. Sleeman’s letter that the purport of my letter to Senator Forsey was not, in this respect, clearly understood by all Instrument Officers.

Surely the document which Mr. Robinson has read to us from twice, from Mr. Sleeman, has come along more recently than this, has it not? What was the date on that, Mr. Robinson, if you would not mind informing me?

Mr. Robinson: The date of those letters?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Sleeman’s letter that you had the other night.

Mr. Robinson: The first one was dated February 18, 1976...

[Interprétation]

J’ai une autre question à vous poser. Supposons que nous finissions par préparer un rapport sur un texte donné, et que nous le présentions au Sénat, par exemple... je vous assure qu’alors nous allons en discuter longuement au Sénat. Je vous dis que j’y verrai; un rapport peut se perdre à la Chambre des communes, étant donné la grande quantité de documents qu’on y reçoit. Je suis persuadé qu’il ne se perdra pas de la même manière au Sénat, et je puis vous l’assurer... si nous présentons un rapport au Sénat et si nous disons: «Nous sommes d’avis qu’il dépasse la compétence du gouvernement», quel qu’un serait-il disposé à venir au Sénat donner au nom du gouvernement le genre de réponse que nous demandons? Ou allons-nous simplement recevoir le message traditionnel: «Cela obligerait à émettre une opinion juridique que je ne suis pas

autorisé, certes, à donner.» Je ne sais pas. Il se peut qu’un jour le Sénat lui-même exige de vous des explications. On pourrait vous demander des explications d’ordre technique.

Ma prochaine remarque a trait à tout ce que l’on entend au sujet de la paperasserie, ce fardeau terrible, impossible, lourd et meurtrier qu’on imposerait au ministre de la Justice; c’est tout à fait nouveau pour moi. C’est la première fois que j’entends des murmures à ce sujet. Si c’est là l’objection véritable, vous auriez pu dire, en réponse à cette question: «Voyons, c’est une tâche fort onéreuse.» On le fait bien pour les réponses aux questions des parlementaires. On dit bien que cela implique une somme de travail et des dépenses au-delà de la normale. On cherche volontiers à faire voir au député, en privé, quelles sont les difficultés qui se posent, pour voir s’il ne nous serait pas possible de lui fournir une réponse précise sur un point particulier, afin d’éviter tout ce travail et toute cette dépense. Toutefois, on ne nous en a jamais fait la remarque; à coup sûr, certaines des questions que nous avons posées n’ont pas accablé les industriels fonctionnaires du ministère de la Justice. De toute façon, c’est du nouveau pour moi et cela m’étonne beaucoup.

Ensuite, nous avons la lettre de M. Thorson, en date du 25 février 1976, dont je cite le troisième paragraphe:

Malheureusement, M. Sleeman n’a pas soulevé cette question auprès de M. Johnson avant d’écrire à M. Eglington; il appert, de la lettre de M. Sleeman, que les préposés aux documents statutaires n’ont pas clairement saisi, en l’occurrence, le pourquoi de la lettre que j’ai envoyée au sénateur Forsey.

Le document qui émane de M. Sleeman et dont M. Robinson nous a lu des passages à deux reprises nous est parvenu plus tard, n’est-ce pas? Quelle date porte ce document, monsieur Robinson, si vous ne voyez pas d’inconvénient à me le dire?

M. Robinson: La date de ces lettres?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, la lettre de M. Sleeman que vous aviez en main l’autre soir.

M. Robinson: La première portait la date du 18 février 1976...

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: . . . which is immediately before his letter of February 25.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, immediately before that.

Mr. Robinson: And the next one is June 9, 1976.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, you see, apparently Mr. Sleeman has not had the thing clarified for him. He is just going around playing the same old record all over again. Nobody has told him that he got it all wrong and that he completely misunderstood what the department told him.

Mr. Robinson: It has been reinforced.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next thing we get is at the bottom of the second page of that letter of Mr. Thorson's:

. . . it does not lie within my authority to decide whether or the extent to which another department or agency that has obtained, or that may in the future obtain, particular legal advice or a particular legal opinion from the Department of Justice should or should not be free to determine what use, if any, is to be made of that advice or opinion after it has been received.

Oh, says Mr. Thorson, in effect, if the Department wants to do it I have nothing to say about that; that is altogether outside my province. But in nearly every case the officer concerned in the Department is an officer of the Department of Justice and presumably has to pay some attention to what the head of the Department of Justice says to him.

Mr. Basford: On that, I think . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Wait a minute now, I have not quite finished. It seems to me that this is a ritual washing your hands of responsibility: "Oh, those people can do exactly what they like; I have no control over them at all; that is entirely for them to decide", does not get us any farther ahead.

Now I think this is perhaps my final point. Mr. Robinson and others have expressed their pleasure that the Minister has undertaken, as I understand it, to take a look at some or all of the . . . possibly a selection of the cases on our "hot" file, as you call it, or to have one of his senior officers review them and others have said this opens up a new avenue.

Well, I hope it does but I am a little afraid that it may be a blind alley because we may get back exactly the same thing from a senior officer that we have already got from the most senior officer and we have already got from the Minister: "Yes, I can tell you the section; yes, I can tell you the subsection; yes, I can tell you the paragraph, I can tell you the subparagraph but anything beyond that I can tell only to the government. My lips are sealed", to use a historic phrase of Mr. Baldwin's—not yours, sir, but your distinguished name-sake in the United Kingdom

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: . . . juste avant sa lettre du 25 février.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, juste avant cela.

M. Robinson: La suite est en date du 9 juin 1976.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, voyez-vous, il semble qu'on n'aurait pas expliqué la chose à M. Sleeman. Il ne fait que répéter les mêmes choses, comme un disque qui est rayé. Personne ne lui a dit qu'il a fait erreur et qu'il a complètement mal compris ce que le ministère lui a dit.

M. Robinson: On l'a renforcé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je cite maintenant le passage qui se trouve au bas de la deuxième page de cette lettre de M. Thorson:

. . . il n'est pas dans mes pouvoirs d'établir dans quelle mesure un autre ministère ou organisme qui a obtenu ou qui pourrait obtenir un conseil ou une opinion juridique de la part du ministère de la Justice, a toute latitude de déterminer quelles suites il faut donner à cet avis ou à cette opinion, une fois qu'il l'a reçue.

En d'autres termes, selon M. Thorson, si le ministère veut agir ainsi, je n'y puis rien, ce n'est pas de mon ressort. Presque toujours, le fonctionnaire en question est un agent du ministère de la Justice, il faut croire qu'il doit prêter attention à ce que lui disent ses supérieurs au ministère de la Justice.

M. Basford: A ce propos, je pense . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Un instant, je n'ai pas tout à fait fini. Cela m'apparaît le lavement rituel des mains pour se dégager de toute responsabilité. On dit que ces gens peuvent faire ce qu'ils veulent, qu'on n'a aucune autorité sur eux, que c'est entièrement à eux de décider, mais cela ne nous fait guère progresser.

J'en viens à ma dernière remarque, peut-être. M. Robinson, parmi d'autres, se déclare enchanté que le Ministre se soit engagé, si j'ai bien compris, à jeter un coup d'œil sur quelques-uns, sinon tous, des cas que nous avons en suspens, comme vous dites, ou une sélection de ceux-ci, ou à ce qu'un de ses hauts fonctionnaires les passe en revue, ce qui, selon certains, nous ouvre des horizons nouveaux.

Du moins, je l'espère, mais je crains que cela n'aboutisse à une impasse, car nous pourrions recevoir de certains fonctionnaires exactement ce que nous avons reçu d'autres fonctionnaires plus haut placés ainsi que du Ministre lui-même. On nous dit volontiers de quel article il s'agit, de quel paragraphe, alinéa et sous-alinéa, mais pour le reste, ce n'est qu'au gouvernement qu'on peut fournir la réponse. Bouche cousue, pour reprendre le mot historique de M. Baldwin, pas vous, monsieur, mais votre distingué homonyme du Royaume-Uni.

[Texte]

It seems to me that if really the Department is anxious to give us the explanations, the technical explanations, real technical explanations, not one line saying chapter so-and-so, RSC 1970; chapter so-and-so, section so-and-so, paragraph so-and-so. It would be much easier and would take much less time if senior people like yourself or Mr. Thorson or any other senior officer in the Department would give proper instructions to your people and say, look, here is what you are entitled to give and here is what you are not entitled to give. Do not give all the secret reasons we gave to the government about the administrative feasibility, the legal and administrative aspect; just tell them why we think this is valid. Try and straighten them out so they do not make asses of themselves on the subject.

• 2225

It would be much simpler to give the proper instructions to the various officers in the departments or in your own department to give us a sensible reply to sensible and reasonable questions, and if we are merely going to be told well, you can send it to another officer of the Department of Justice who will furnish you with exactly the same kind of thing you had before I personally do not find that much of a useful, new avenue and, as far as I am concerned, I am not prepared to accept that.

Now, that may mean that I shall have to remove myself as Chairman of this Committee, which because of frustrations that I have been put through in one form or another not only by the Department of Justice but by a whole raft of functionaries and flunkies in various parts of this building I shall most thankfully do. Nothing will please me better than to be clear of the whole responsibility of the thing. But as long as I am here I am going to try and get some kind of sensible reply to sensible questions, which it is absolutely essential for this Committee to have if it is to do its job properly and not to waste parliamentary time on a colossal, a gargantuan scale.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Forsey. There are five or six points, Minister and Deputy Minister. Share them as you will but you have the opportunity now to reply to them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry to appear so heated about it, but I have gone through "hell and through death and been dragged through the mire" as they say in Ireland on this whole business and I really have got to the point where my never very large stock of patience is exhausted. Years of it, I have had.

Mr. Basford: Well, there were five or six points raised which had been raised earlier in the meeting more eloquently expressed by your Co-chairman and I think I indicated earlier in the evening the constraints that are upon me and the fact that my Department wants to be as helpful as possible. I regret that, Senator, you think the process that I suggested to Mr. Robinson of reviewing these files—this hot file as it has been called here this evening—is not a useful process. I cannot answer that until I see the file and the list and have the review of my senior officer to me on that file. I would not like to prejudge that issue. I would hope that it would be helpful to the Committee.

[Interprétation]

Il me semble que si le Ministère veut bien nous donner des explications, les vraies, d'ordre technique, au lieu d'une seule ligne: veuillez consulter les S.R.C. 1970 à tel chapitre, à tel article, à tel paragraphe, etc., il pourrait faire en sorte que des cadres comme vous-même, M. Thorson, ou tout autre haut fonctionnaire du Ministère, donnent des directives à leurs subalternes afin que ces derniers sachent bien quels sont les renseignements qu'ils peuvent donner; cela faciliterait les choses et nous ferait gagner du temps. Il n'est pas nécessaire de fournir tous les motifs qui obligent le gouvernement à garder le secret, d'alléguer diverses raisons d'ordre administratif et juridique; il suffit de leur dire pourquoi nous estimons que notre question est valable. Il faut essayer de leur ouvrir les yeux pour qu'ils ne se rendent pas ridicules en l'occurrence.

Ce qui serait beaucoup plus simple, ce serait de donner des directives précises aux divers fonctionnaires des ministères ou au sein de votre propre Ministère pour qu'ils puissent fournir des réponses sensées à des questions sensées et raisonnables, mais si c'est simplement pour nous dire: Adressez-vous à un autre fonctionnaire du ministère de la Justice et si c'est pour obtenir de lui exactement la même réponse qu'auparavant, je ne vois pas en quoi il est utile de procéder ainsi; pour ma part, je ne puis accepter un tel état de choses.

Il se pourrait que j'aie à rendre ma démission en tant que président de ce Comité, ce que je ferai avec plaisir, étant donné les nombreuses frustrations que m'ont fait subir, pas simplement les fonctionnaires du ministère de la Justice mais aussi tout un lot de ronds-de-cuir et de laquais qui sont dispersés ici et là dans ce bâtiment. Rien ne me réjouirait plus que de n'avoir aucune responsabilité en la matière. Mais aussi longtemps que je serai en poste, je vais m'efforcer d'obtenir des réponses sensées à des questions sensées, chose tout à fait indispensable au Comité pour qu'il puisse s'acquitter de sa tâche à bon escient et non faire perdre un temps énorme au Parlement.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Forsey. On a soulevé cinq ou six questions, monsieur le ministre et monsieur le sous-ministre. Vous pouvez vous les partager comme bon vous l'entendez, car vous avez maintenant l'occasion d'y répondre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse d'avoir ainsi laissé percer mon ressentiment, mais on m'en a fait voir de toutes les couleurs, on m'a traîné dans la boue, comme on dit en Irlande, voilà pourquoi ma patience, déjà peu légendaire, est à bout. Ça fait des années que cela dure.

M. Basford: Il y a cinq ou six questions que l'on avait soulevées plus tôt mais que votre coprésident a reprises à son compte avec beaucoup d'éloquence; je pense avoir déclaré plus tôt ce soir que je dois me plier à certaines restrictions mais que mon Ministère entend collaborer le plus possible. Quant à la suggestion que j'ai faite à M. Robinson, soit de passer en revue ces dossiers en suspens, comme on les a appelés tantôt, je regrette, sénateur, que vous pensiez que cela n'aboutira à rien. Je ne puis vous répondre à cela avant d'avoir vu les dossiers et la liste, ainsi que les observations que mon haut fonctionnaire m'aura faites à ce sujet. Je ne voudrais pas préjuger de la question. J'ose croire que cette façon d'agir se révélera utile au Comité.

[Text]

With regard to the point made by my deputy, he had explained that earlier; it was not an attempt to wash his hands but he, as explained, was writing as Deputy Minister or Deputy Attorney General and bound by his obligations under the Department of Justice Act in so far as the Department rendering an opinion was concerned. He as Deputy Attorney General was not in a position to tell receiving departments what they could or could not do with the legal opinions they received from the Department of Justice.

I think his letter went on, as I recall the letter and I certainly went on this evening to explain the position of the receiving department which is bound by government policy with regard to legal opinions. It is not that the Deputy Attorney General was speaking as the sending Department of Justice. I was speaking not only for the Department of Justice but for the government and that all of the departments are governed by that policy. So it was not an attempt by the Deputy Minister to wash his hands and say I am only the Sending department and, therefore, I have no responsibility with regard to what other departments do with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Basford. Mr. Goodale.

• 2230

Mr. Goodale: Mr. Chairman, the hour is getting on and I do not want to belabour too many points, but I think out of the discussion this evening it would be useful if we made a practical beginning on at least some of the new avenues that may be open to us. Hopefully, they will be productive and will ease the concern of the Committee as expressed this evening.

I would like to specifically suggest that we pursue the comment which you, Mr. Chairman, made earlier in the evening that Counsel to the Committee prepare this "hot file" which obviously is not something presently in existence and will have to be in a sense formally assembled for review by Mr. Basford, and presumably we will, in a reasonably short time, receive a report back from him and we can assess at that stage whether or not we have a productive approach, productive from the Committee's point of view or whether we have, in fact, a re-emerging of the frustration that has been expressed this evening. We will have to see the result of that before we can come to that conclusion.

Secondly, I would like to make the recommendation to the Committee as a practical matter that we, as we obviously do now, keep very careful track of the instances where we think we are not getting proper responses from law officers and from the departmental officials and that as soon as those occasions occur in the future, we immediately bring the occurrence to the attention of the Minister or his Deputy Minister and our displeasure with that particular situation, so that we will not accumulate dozens and then scores and then hundreds of cases in a backlog, but that we keep the Minister and his Deputy minister current in the sense that they know immediately when we find an answer from one of their officers to be inadequate and unsatisfactory from our point of view. That is at least a bit of a beginning.

[Interpretation]

Quant à la remarque faite par mon sous-ministre, il vous en a déjà donné l'explication; il ne s'agit pas de s'en laver les mains, mais comme il l'a expliqué, il écrivait à titre de sous-ministre ou de sous-procureur général, de sorte qu'il est lié par les dispositions de la Loi sur le ministère de la Justice lorsqu'il s'agit de rendre une opinion juridique. En tant que sous-procureur général, il n'est pas en mesure de dire aux autres ministères dans quelle mesure ils doivent donner suite aux opinions juridiques qu'ils reçoivent du ministère de la Justice.

Plus loin dans sa lettre, si je me souviens bien, il donne d'autres explications; j'ai également tenté de vous expliquer ce soir que le ministère qui reçoit nos opinions juridiques doit se conformer aux politiques du gouvernement. Non pas que le sous-procureur général se soit exprimé au nom du ministère de la Justice, à l'origine de telles opinions. C'est que moi, je me suis fait le porte-parole non pas seulement du ministère de la Justice, mais du gouvernement et de tous les ministères qui sont régis par cette politique. Le sous-ministre n'essayait donc pas de s'en laver les mains en disant que son ministère ne faisait qu'envoyer les documents et que, par conséquent, il n'était pas responsable pour l'usage qu'en faisait les autres ministères.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Basford. Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, l'heure avance et je n'ai pas l'intention de m'éterniser; je pense toutefois que la discussion de cet après-midi serait utile, à condition que l'on commence à explorer les voies nouvelles qui s'offrent peut-être à nous. Avec un peu de chance, nous arriverons ainsi à apaiser les craintes manifestées ce soir par les membres du Comité.

Plus précisément, j'aimerais que l'on donne suite à la suggestion que le président a faite en début de soirée, soit que le conseil du Comité prépare ce «dossier brûlant» qui, bien entendu, n'existe pas encore, qui devra être en un sens rédigé officiellement pour que M. Basford l'étudie, et je suppose que d'ici peu il nous fera parvenir un rapport; à ce moment-là, nous pourrions établir si notre méthode est productive ou non,—productive du point de vue du Comité,—ou établir si, en fait, nous avons les mêmes raisons que ce soir de manifester nos frustrations. Il faudra voir le résultat avant d'en arriver à cette conclusion.

Deuxièmement, j'ai une recommandation pratique à faire au Comité: il faudrait, et ce n'est pas le cas à l'heure actuelle, que nous tenions un dossier complet des cas où des représentants de la loi ou des hauts fonctionnaires ministériels ne nous donnent pas de réponses acceptables et qu'à l'avenir, dès qu'un cas de ce genre se produit, on le signale immédiatement au ministre ou à son sous-ministre et qu'on manifeste notre mécontentement; on évitera ainsi d'avoir des douzaines, des vingtaines et des centaines de cas en attente, tout en permettant au ministre et à son sous-ministre d'être tenus au courant de la situation et de savoir immédiatement si nous jugeons inadéquatement ou non satisfaisante une réponse donnée par un de leurs fonctionnaires. C'est au moins un petit pas en avant.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Goodale. May I make also a suggestion to the Minister or Mr. Thorson that you have Instruments Officers scattered all over Ottawa. Why cannot you sit down with them some day behind closed doors and get them to share their experiences and you could share your experience here this evening with them. I am just asking you to consider that as a method. We may have two meetings next week, both . . .

Mr. Baldwin: What do you mean?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: There was one question we were starting to pursue and I broke it off, but let me put it in these terms you might consider it.

Let us say, I was injured in an accident on Parliament Hill. It would come under your jurisdiction ultimately although the Speaker has some jurisdiction there. If I wrote a letter demanding damages from the government and it was referred to your department, would you write a letter explaining why, in your opinion, I was not entitled to damages?

Mr. Thorson: No, we would not indicate the reasons. We would state our position on behalf of the Crown, whether we were admitting liability or denying liability in the circumstances.

Mr. Baldwin: But you would not in any circumstances say why in your opinion there was no liability?

Mr. Thorson: No, unless we were pointing to some very obvious factual situation that the person in question might have overlooked.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joint Chairman, I have only two comments to make at the end of the proceedings and they are both quotations from English classics:

Myself when young did eagerly frequent doctor and saint,
and heard great argument about it and about: but ever-
more came out by that same door wherein I went

And the other is from Milton . . .

Mr. Baldwin: The first one is from Omar Khayyam is it not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, the other one is from Milton, if I recall it, the debate in hell . . .

Fix'd fate, free will, foreknowledge absolute; And found
no end, in wand'ring mazes lost.

That is my feeling about the proceedings tonight.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Ladies and gentlemen, the hour is late and I gather the mood is to adjourn. We may have two meetings next week, both at 3.30 p.m., the first on Tuesday, the second on Thursday. I suggest that we classify Tuesday's meeting as committee report and question of legal opinion which makes it broad enough for us to follow on the theme of this evening to have Mr. Eglington's preparation of an initial "hot file" for the Minister and his Deputy Minister. Also, we will have to again take a look at Mr. Eglington's and our own report. It is a massive document I might say to the Minister and his Deputy, and is a rather important one that does set forth a great number of the problems that this

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Goodale. J'ai une suggestion à faire au ministre ou à M. Thorson: il y a des préposés aux règlements dans tous les coins d'Ottawa. Vous serait-il possible de les rencontrer un jour à huis clos et de partager mutuellement vos expériences? C'est une suggestion dont je vous demande de tenir compte. Nous avons deux réunions prévues la semaine prochaine, les deux . . .

M. Baldwin: Qu'entendez-vous par là?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Nous avons commencé à discuter d'une question et je me suis interrompu; permettez-moi de vous l'exposer différemment.

Disons que je me blesse accidentellement sur la colline du parlement. Cet accident relèverait de votre compétence, même si l'Orateur a une certaine compétence en ces lieux. Si j'écrivais au gouvernement pour réclamer des dommages et intérêts et que la lettre soit déferée à votre ministère, écririez-vous une lettre expliquant pourquoi, à votre avis, je n'ai pas le droit aux dommages et intérêts?

M. Thorson: Non, nous n'indiquerions pas les raisons. Quoi qu'il en soit, que nous acceptions ou que nous rejetions la responsabilité, nous donnerions notre avis au nom de la Couronne.

M. Baldwin: Mais en aucun cas vous n'expliqueriez pourquoi, à votre avis, vous n'êtes pas responsables?

M. Thorson: Non, à moins que ce ne soit pour signaler un fait évident que la personne en question aurait oublié.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, en cette fin de réunion, je voudrais faire deux commentaires; il s'agit de citations des classiques anglais.

Jeune, je fréquentais moi-même assidûment les docteurs et les saints, avide d'arguments sur tel et tel sujet, mais je sortais sans cesse par le seuil que j'avais franchi précédemment.

L'autre citation est de Milton . . .

M. Baldwin: La première est d'Omar Khayam, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, l'autre est de Milton, si je me souviens bien, le débat en enfer . . .

Destin fixe, volonté libre, prescience absolue; Ils ne trouvent point d'issue, perdus dans de tortueux labyrinthes.

Voilà le sentiment que m'inspire la réunion de ce soir.

Le coprésident (M. McCleave): Mesdames et messieurs, il se fait tard; nous sommes, je pense, d'humeur à lever la séance. Nous aurons probablement deux réunions la semaine prochaine, toutes deux à 15 h 30, la première mardi, la deuxième jeudi. Je suggère qu'au programme de mardi figurent le rapport du Comité et la question de l'opinion juridique; cet ordre du jour est assez général pour nous permettre de reprendre le thème de ce soir et d'étudier l'avant-projet de «dossier brûlant» que M. Eglington prépare pour le ministre et son sous-ministre. Il nous faudra jeter un coup d'oeil sur le rapport de M. Eglington et sur le nôtre. Je dirais au Ministre et à son sous-ministre qu'il s'agit d'un document volumineux, assez

[Text]

Committee has encountered including the very special chapter on the definition of "Statutory Instruments".

Mr. Baldwin: Leading up in due course, if necessary, to a report to the House and the Senate.

• 2235

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this is where the Committee is going to report all right, they are our bosses.

Mr. Robinson: I might mention just before we close that we do not as yet have a reference to the Committee, do we?

Mr. Basford: You mean there is no . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A reference.

Mr. Robinson: On this general subject.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes. . . .

An hon. Member: It is only . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is Section 26 of the Statutory Instruments Act. It is in existence at all times. It speaks about this and the other meeting on Thursday would deal with Statutory Instruments as such. Is this agreeable? And I think to the Minister . . .

Mr. Basford: I do not know whether Mr. Robinson wants a view about whether the meeting is legally constituted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we will give it to him. We will not ask you to do that.

Mr. Robinson: Well, I was more concerned about whether we were legally constituted by way of a reference to prepare a report. This is what I was interested in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes. Yes, I think that . . .

Mr. Baldwin: Under the general Standing Orders we are a standing joint committee which includes the right to see papers and . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, Mr. Robinson, you know we do nothing illegal here.

Thank you, Mr. Basford, and thank you, Mr. Thorson, and we express our thanks in a very traditional way.

The meeting is now adjourned.

[Interpretation]

important puisqu'il expose en grande partie les difficultés éprouvées par le Comité, y compris un chapitre spécial consacré à la définition des «textes réglementaires».

M. Baldwin: Aboutissant éventuellement, le cas échéant, à un rapport présenté à la Chambre et au Sénat.

Le coprésident (M. McCleave): C'est évidemment à eux que le Comité fait rapport. Ce sont eux nos patrons.

M. Robinson: Avant que l'on termine, je vous signalerais que nous n'avons pas encore de renvoi au Comité, n'est-ce pas?

M. Basford: Vous voulez dire qu'il n'y a pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Un renvoi.

M. Robinson: Sur ce sujet général.

Le coprésident (M. McCleave): Oh! oui.

Une voix: C'est seulement . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires. Cet article est toujours en vigueur. Il s'applique à cela et l'autre réunion de jeudi traiterait des textes réglementaires comme tels. Cela vous convient? Je pense que le Ministre . . .

M. Basford: Je ne sais pas si M. Robinson veut savoir si le Comité est légalement constitué.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, on le lui dira. On ne vous demandera pas de le faire.

M. Robinson: Eh bien, ce qui m'intéressait surtout, c'est de savoir si nous étions légalement constitués pour préparer le rapport en vertu d'un renvoi. C'est cela qui m'intéressait.

Le coprésident (M. McCleave): Oh! oui. Oui, je pense que . . .

M. Baldwin: En vertu du Règlement, nous sommes un Comité mixte permanent, ce qui nous donne, entre autres, le droit de lire des documents et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Voyons, monsieur Robinson, vous savez qu'il n'y a rien d'illégal à cela.

Merci, monsieur Basford, et merci à vous, monsieur Thorson. Remercions nos invités de la façon traditionnelle.

La séance est levée.

WITNESS—TÉMOIN

Mr. D. S. Thorson, Deputy Minister of Justice and Deputy
Attorney General.

M. D. S. Thorson, Sous-ministre et sous-procureur général.

Issue No. 4

Tuesday, November 23, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 4

Le mardi 23 novembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

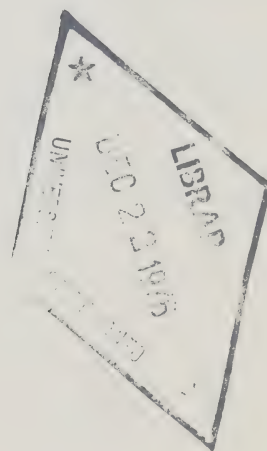
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la
trentième législature, 1976

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Lafond
Godfrey	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa- Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc
Hnatyshyn	(<i>Laurier</i>)
	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 23, 1976

(5)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Brewin, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1*).

The Committee considered a draft paragraph for inclusion in the draft report to both Houses relating to the provision of information to the Committee by departmental instruments officers of the Department of Justice.

The Committee proceeded to consider its draft report to both Houses.

*It was agreed,—*That this Committee do now proceed *in camera*.

*It was agreed,—*That a transcript of this day's meeting, including the portion held *in camera*, be provided for distribution to members of the Committee so requesting.

The Chairman authorized that the document entitled—Criteria for the Review of Statutory Instruments—be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix RSI-1*).

Counsel to the Committee answered questions.

At 5:14 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 NOVEMBRE 1976

(5)

[Traduction]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit à 15 h 18 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Brewin, Goodale et McCleave.

Également présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'étude d'un projet de paragraphe à inclure au projet de rapport aux deux Chambres sur les renseignements à fournir au Comité par les agents des documents ministériels du ministère de la Justice.

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

*Il est convenu,—*Que le Comité délibère maintenant à huis clos.

*Il est convenu,—*Que la transcription de la séance d'aujourd'hui, comprenant la partie à huis clos, soit distribuée aux membres du Comité qui en font la demande.

Le président autorise que le document intitulé «Critères concernant la révision des textes réglementaires» soit joint au procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir Appendice RSI-1*).

Le conseiller du Comité répond aux questions.

A 17 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 23, 1976.

• 1539

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a number sufficient to open our meeting and to start a discussion on the important point that was raised last day when the Minister of Justice and the Deputy Minister of Justice appeared before us on the matter of the liaison between this Committee and the instruments officers in each government department, with regard to the reasonable bases for the statutory instruments that the Committee has doubts about, or the counsels to the Committee have doubts about.

Mr. Eglington has provided us with a synopsis which the Co-Chairman thinks, and I am inclined to agree, rather sums up the situation. Mr. Eglington in addition has provided the "hot file"—yes, it is—the instances in which answers or explanations have been refused by designated instruments officers on the ground that to furnish an answer or to give the explanation would be to give a legal opinion.

The meeting was called for today with this in mind and the report, which we had looked at in the spring . . . had not given our final blessing to it but had gone over much of it and made some corrections. We had also awaited the translation and that has been supplied to us, and so we are in a position, I think, to move on the report and we are certainly in a position to move on the problem of the liaison between ourselves and this Committee and the officers in the various departments.

• 1540

Mr. Baldwin, who cannot be with us today, had in addition, written my co-Chairman and myself a letter. I will not deal with all of it at the moment but I think he makes the point number 5 that:

we should ask for and secure an amendment to the Statutory Instruments Act and, if necessary, to the Department of Justice Act, by which, without attempting to secure legal opinions given by the Department to the government, this Committee in particular should be entitled to receive and demand a response to requests to be informed as to the legality of certain statutory instruments or action taken under them which the Committee might question.

This is Mr. Baldwin's suggestion.

So there it is and, co-Chairman, we are now open to whatever wisdom can come to us to help solve a rather difficult question. But we are, I think, at a crossroads in our proceedings.

Mr. Eglington, as you adequately put forward in your statement to us:

that the only assurance given was that the precise statutory authority for every non-prerogative statutory instrument would be revealed; a concession earlier wrung from the Privy Council Office by the Committee.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 novembre 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre. Nous sommes suffisamment nombreux pour ouvrir la séance et lancer la discussion sur l'importante question posée l'autre jour lorsque le ministre et le sous-ministre de la Justice ont comparu devant nous au sujet des rapports entre le Comité et les agents préposés aux textes réglementaires dans chaque ministère alors que le Comité, ou les conseillers du Comité, contestent le fondement des textes réglementaires.

De l'avis du coprésident et de moi-même, M. Eglington nous a fourni un résumé assez complet de la situation. En outre, M. Eglington nous a fourni le dossier des cas où les préposés aux textes réglementaires ont refusé de fournir une réponse ou une explication sous prétexte qu'ils fourniraient ainsi un avis juridique.

C'est dans ce but que la réunion d'aujourd'hui a été convoquée et également afin d'étudier notre rapport, que nous avons examiné au printemps sans lui donner une sanction finale, mais auquel nous avons apporté certaines corrections. Nous avons également attendu la traduction, qui nous a été fournie. Nous sommes donc en mesure de terminer le rapport et également de nous attaquer au problème des rapports entre le Comité et les agents des divers ministères.

M. Baldwin, qui est absent aujourd'hui, a en outre adressé une lettre au coprésident et à moi-même. Je ne vais pas la lire en entier mais je pense qu'il note au point 5:

Nous devrions demander et obtenir une modification à la Loi sur les textes réglementaires et, si nécessaire, à la Loi sur le ministère de la Justice, afin de permettre, sans tenter d'obtenir des avis juridiques des ministères du gouvernement, notamment au Comité d'obtenir et d'exiger une réponse aux demandes d'information sur la légalité de certains textes réglementaires ou de mesures correctives mises en doute par le Comité.

Voilà la suggestion de M. Baldwin.

C'est tout, monsieur le coprésident. Nous pouvons maintenant écouter tous les sages conseils qui nous permettraient de régler une question plutôt difficile. Quoi qu'il en soit, je pense que nous en sommes rendus à un point tournant de nos délibérations.

Monsieur Eglington, vous avez fort justement noté dans votre texte:

Ils ont donné pour seule assurance que l'autorité statutaire précise de tous les textes réglementaires sans prérogatives serait indiquée, concession arrachée antérieurement par le Comité au Bureau du Conseil privé.

[Texte]

This is in Mr. Eglington's statement to us. And following that up:

this assurance is inadequate

Says Mr. Eglington:

... for the discharge of the Committee's statutory reference since no explanation need be given as to how the particular words of a section, subsection or paragraph of an enabling Act justify or bear upon a statutory instrument questioned by the Committee.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Well, that word "wrung". There is no point in ruffling hairs unnecessarily, and what they conceded was that they would appear on the statutory instrument itself?

Mr. Eglington: That is right.

Senator Godfrey: Right. So that, really, would it not be just as effective without being quite so irritating to some of those who might read it? I am the last person in the world to say that, I think, but ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I am the last!

Senator Godfrey: I am the second to last; that is right, second to last!

Mr. Eglington: I think I should say this, that that paragraph, if it meets with your approval, I had it in mind to add it on page 52 of the draft.

Senator Godfrey: Shall I read out what I would suggest that that sentence should read like?

An hon. Member: Please do.

Senator Godfrey: I have only had 30 seconds to revise it:

The only assurance given was that the precise statutory authority for every non-prerogative statutory instrument would be disclosed on the face of the instrument, a concession earlier agreed to by the Privy Council Office.

Is that not the fact?

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may say so, I think that makes the point perhaps even more clearly.

Senator Godfrey: All right.

Mr. Eglington: What was the second amendment?

Senator Godfrey: Instead of "reveal" ...

Mr. Eglington: Yes.

Senator Godfrey: ... "Disclosed on the face of the ..."

Mr. Eglington: "Disclosed on the face of ..."

Senator Godfrey: A duplication. Instead of "reveal", put in the words "disclosed on the face of the instrument".

Mr. Eglington: And what was the rest of it?

Senator Godfrey: And then instead of "wrung" and "agreed to by", delete "wrung" and "from" and insert the words "agreed to by" and delete the words "by the Committee" at the end.

[Interprétation]

Voilà ce que dit le texte de monsieur Eglington.

Cette assurance est insuffisante ...

Dit M. Eglington:

... pour permettre au Comité de s'acquitter de son mandat puisqu'il n'est pas obligatoire d'expliquer pourquoi le libellé d'un article, paragraphe ou alinéa d'une loi habilitante justifie ou vise un texte réglementaire mis en doute par le Comité.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Au sujet du mot «arraché». Il ne sert à rien de froisser des susceptibilités inutilement. Ils ont accepté de l'imprimer sur le texte réglementaire même?

M. Eglington: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: En effet, ne pourrions-nous pas être tout aussi direct sans irriter ceux qui pourraient lire le texte? Je suis le dernier à pouvoir dire cela, je pense, mais ...

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, je le suis.

Le sénateur Godfrey: Je suis l'avant dernier, c'est exact, l'avant dernier!

M. Eglington: Je devrais préciser que si vous êtes d'accord, ce paragraphe pourrait être ajouté en la page 52 du projet de rapport.

Le sénateur Godfrey: Puis-je lire ma suggestion quant à la forme de la phrase?

Une voix: Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai eu que 30 secondes pour la réviser:

Ils ont donné pour seule assurance que l'autorité statutaire précise de tous les textes réglementaires sans prérogative serait imprimée sur la page de garde du texte, concession obtenue antérieurement du Bureau du Conseil privé.

N'est-ce pas la vérité?

Le coprésident (sénateur Forsey): Si j'ose dire, je pense que cela est encore plus clair.

Le sénateur Godfrey: D'accord.

M. Eglington: Quelle était le deuxième changement?

Le sénateur Godfrey: Au lieu de «indiquée» ...

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: «imprimée sur la page de garde du ...»

M. Eglington: «imprimée sur la page de garde ...»

Le sénateur Godfrey: Une répétition. Au lieu de «indiquée», écrivez «imprimée sur la page de garde du texte».

M. Eglington: Et quant au reste?

Le sénateur Godfrey: Puis au lieu de «arrachée», «obtenue»; enlevez «arrachée», ajoutez le mot «convenu» et enlevez à la fin «par le Comité».

[Text]

Mr. Eglington: I had it in mind that that might go on page 52, paragraph 7, immediately after the first sentence.

Senator Godfrey: And earlier I think you said—I just saw this a couple of minutes ago, but where you say:

gave the Committee no assurance that in future any statement of reasons or explanations for any statutory instrument

instead of “for”, say something like “reasons or explanations justifying the validity or propriety”, something like that, just a little bit more detail. Explanation; it is not just the validity but also the propriety as to whether it comes under certain criteria. Whether “propriety” is the best word, or try to think of . . .

Mr. Eglington: They particularly jib at the word “justify”, so we might leave that out and say “relating to”, or something like that. It would be “any statement of reasons or explanation relating to the validity or propriety”?

Senator Godfrey: No, we never do in Canada. I would say they should act like any ordinary lawyer who has a client, and when the client is accused of doing something invalid, they should come to the defence of the client and justify it. In this case, the client being the government, we are the people who have to justify it. I think “justifying” is a good word but I am really not quite sure whether “propriety” is the exact word. “Validity” is certainly one, but I am trying to get in the other criterion, something . . . I guess “propriety” is probably as good as any.

• 1545

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am afraid that this co-chairman has been lost in that; I am afraid I do not know what sentence you . . .

Senator Godfrey: Well, first of all, the sixth line from the top, delete the word “for” at the very end of the line . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey):

that in future any statement of reasons or explanations
You would start changing there?

Senator Godfrey:

. . . any statement of reasons or explanation . . .

instead of the word “for”, “justifying the validity or propriety of.”

Mr. Eglington: Would you like to add the words “validity, propriety or interpretation,” because sometimes you run up against that; they refuse to say whether in their view it is obscure or not.

Senator Godfrey: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see what you are getting at now.

The Joint Chairman (Senator Forsey): “Propriety or interpretation of any statutory instrument.”

[Interpretation]

M. Eglington: Je pensais que nous pourrions l'ajouter au paragraphe 7, page 52, immédiatement après la première phrase.

Le sénateur Godfrey: Un peu plus tôt, je pense que vous avez dit, je viens de le voir il y a quelques minutes;

n'a donné au Comité aucune assurance qu'à l'avenir tout énoncé des raisons ou explications d'un texte réglementaire . . .

au lieu de «d'un» dites plutôt «des raisons ou explications pouvant justifier la validité ou la pertinence». Quelque chose du genre. Un peu plus de détails. Une explication, il ne s'agit pas seulement de la validité, mais aussi de la pertinence en vertu de certains critères. Je ne sais pas si le mot «pertinence» est le meilleur . . .

M. Eglington: Ils n'aiment tout particulièrement pas le mot «justifié»; nous pourrions l'omettre et parler plutôt de «concernant», ou quelque chose du genre. Le texte serait donc: «tout énoncé des raisons ou explications concernant la validité ou la pertinence»?

Le sénateur Godfrey: Non, nous ne le faisons jamais au Canada. A mon avis, il devrait agir comme n'importe quel avocat à l'égard d'un client. Lorsqu'un client est accusé d'avoir fait quelque chose qui n'est pas valide, l'avocat devrait défendre le client et justifier son action. Dans ce cas, le client est le gouvernement et nous devons justifier ses actes. A mon avis, le mot «justifier» est bon, mais je ne suis pas certain que «pertinence» soit le mot exact. «Validité» est certainement bon, mais j'essaie de préciser l'autre critère. Je suppose que «pertinence» vaut bien un autre mot.

Le coprésident (M. McCleave): Je crains que ce coprésident soit perdu; je crains de ne pas savoir de quelle phrase vous . . .

Le sénateur Godfrey: Eh bien, la sixième ligne du début; retrancher «d'un» et . . .

Le coprésident (sénateur Forsey):

Qu'à l'avenir tout énoncé des raisons ou explications . . .
Vous commenceriez le changement là?

Le sénateur Godfrey:

. . . tout énoncé des raisons ou explications . . .

au lieu de «d'un», «pouvant justifier la validité ou la pertinence de».

M. Eglington: Voulez-vous ajouter les mots: «la validité, la pertinence ou l'interprétation», car nous avons parfois ce problème; ils refusent de préciser si le texte est obscur ou non.

Le sénateur Godfrey: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois où vous voulez en venir.

Le coprésident (sénateur Forsey): «Fournir la pertinence ou une interprétation d'un texte réglementaire».

[Texte]

Mr. Eglington: sValidity, propriety or interpretation of any statutory instrument."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the statement by Mr. Eglington which has been amended in the first sentence and the second sentence. Are there any other suggestions? Then I will ask Mr. Eglington to read the statement as he understands it to be so that everybody will be certain.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I should read it in the context of paragraph 7 on page 52.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If we are really on the report now, Mr. Chairman, should we be in camera, or are we really on the report or what is our technical position? I am not sure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that that is probably right, but before we go in camera, then, was it not agreed that we would send over instances of cases that had come before us where the counsel has not been furnished an explanation on the grounds that the legal opinion ground had been given? Is this the file, Mr. Eglington, this . . .

Mr. Eglington: In the second bundle, the illustrations you wanted, the Justice people have not given us an explanation only where other people have given us a suitable explanation.

Senator Godfrey: We could have this part in public and then we could go in camera, but just this one document . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are right on that too, Senator Godfrey. All right, then, we are faced with three matters but first to complete Mr. Eglington's statement and then we will deal with the document between the co-chairmen.

Mr. Eglington: In the context of paragraph 7 it would now read:

The committee through its joint Chairmen has made tireless representations . . .

Senator Godfrey: No, I do not like the word "tireless". I have a little question mark there.

Mr. Eglington: That is an Eglingtonism you did not question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is everybody settled on page 52, so that at least we are all on the same page? Whether we are going to pour these lavish compliments on the Chairmen or not is a matter of probably supreme indifference to the Chairmen.

Senator Godfrey: "Numerous," I prefer, rather than "tireless".

Mr. Eglington:

. . . numerous representations to the legal advisers to the Privy Council Office, the Deputy Minister and the Minister of Justice, to no avail.

And then on the new sheet:

The Minister of Justice and his deputy minister appeared before the committee on November 18, 1976, and while

[Interprétation]

M. Eglington: «La validité, la pertinence ou l'interprétation d'un texte réglementaire».

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit du texte de M. Eglington, modifié à la première et deuxième phrase. Y a-t-il d'autres suggestions? Je demanderais donc à M. Eglington de lire le texte tel qu'il le comprend de façon à ce que tous soient certains du libellé.

M. Eglington: Monsieur le président, je devrais peut-être le lire dans le contexte du paragraphe 7, à la page 52.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le président, si nous en sommes au rapport, ne devrions-nous pas être à huis clos? En sommes-nous vraiment au rapport? Je n'en suis pas certain.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous avez sans doute raison; toutefois, avant de siéger à huis clos, n'était-il pas convenu de transmettre des cas dont nous avons été saisis et où le conseiller n'a pu obtenir des explications sous prétexte qu'un avis juridique avait été donné? Est-ce là le dossier, monsieur Eglington . . .

M. Eglington: Le deuxième paquet donne les exemples que vous vouliez ou, en fait, les agents du ministère de la Justice ne nous ont pas fourni d'explication adéquate, seulement lorsque d'autres sources nous en ont donné.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions discuter de cela en public et siéger ensuite à huis clos, mais ce seul texte . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez raison, sénateur Godfrey. Nous avons donc trois questions à régler mais terminons tout d'abord le texte de M. Eglington avant de passer à l'autre document.

M. Eglington: Le paragraphe 7 se lirait donc comme suit:

Le Comité, par l'intermédiaire de ses coprésidents, a multiplié en vain les instances . . .

Le sénateur Godfrey: Non, je n'aime pas le mot «tireless». J'ai mis un point d'interrogation.

M. Eglington: C'est là un Eglingtonisme que vous n'aviez pas mis en doute.

Le coprésident (M. McCleave): Tout le monde est à la page 52? Nous sommes donc tous à la même page? Que vous fassiez des compliments aussi généreux à l'égard des coprésidents ou non est sans doute sans la moindre importance pour les présidents.

Le sénateur Godfrey: Je préfère le mot «numerous» à «tireless».

M. Eglington:

Les instances auprès des conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, du sous-ministre et du ministre de la Justice.

Nous passons ensuite au nouveau texte:

Le ministre de la Justice et son sous-ministre ont comparu devant le Comité le 18 novembre 1976 et, bien qu'ils aient

[Text]

offering to have the existing instances of refusals of information by legal officers reviewed by a senior officer of the Department of Justice, gave the committee no assurance that in future any statement of reasons or explanation justifying the validity, propriety or interpretation of any statutory instrument would not be withheld from the committee. The only assurance given was that the precise statutory authority for every non-prerogative statutory instrument would be disclosed on the face of the instrument, a concession earlier agreed to by the Privy Council Office. This assurance is inadequate for the discharge of the committee's statutory reference since no explanation need be given.

An hon. Member: Have you got the words "by the committee".

An hon. Member: Yes.

Mr. Eglington:

This assurance is inadequate for the discharge of the committee's statutory reference since no explanation need be given as to how the particular words of a section, subsection or paragraph of an enabling act justify or bear upon a statutory instrument questioned by the Committee.

• 1550

And then, the balance of paragraph seven should become a new separate paragraph eight.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What would be the heading for your suggested new paragraph eight?

Mr. Eglington: Well, it is still part of the same thing. It would just be a fresh paragraph saying that we are limited in listing items in which we have received no explanation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let eight and nine become nine and ten.

Mr. Eglington: Yes, well all the numbers throughout are going to be renumbered consecutively from the beginning, but these were subnumbers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see, and you have added also—you have a list of about five more examples than are set forth on page 52. Am I correct in that?

Mr. Eglington: I think there were three more than are on that list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Three more, yes, you are right, Pacific Pilotage; Ste-Scholastique (Blainierre Incorporated) Regulations, and Ste-Scholastique Leasing Regulations. Right.

Senator Godfrey: Well, I am not sure that I understand the next sentence. Why are we precluded by the actions of the officers of the Department of Justice? All we are precluded is we might make a mistake because they have not given us the explanations which might make us change our mind. We have to decide whether or not the legal opinion we have got from

[Interpretation]

offert de charger un haut fonctionnaire du ministère de la Justice de réexaminer les cas où les conseillers juridiques ont refusé de fournir des renseignements, ils n'ont donné aucune assurance au Comité qu'à l'avenir tout énoncé des raisons ou explications pouvant justifier la validité, la pertinence ou l'interprétation d'un texte réglementaire ne serait pas refusé au Comité. Ils ont donné pour seule assurance que l'autorité statutaire précise de tous les textes réglementaires sans prérogative serait imprimée sur la page de garde du texte, concession obtenue antérieurement auprès du Bureau du Conseil privé. Cette assurance est insuffisante pour permettre au Comité de s'acquitter de son mandat puisqu'il n'est pas obligatoire d'expliquer...

Une voix: Avez-vous les mots «par le Comité».

Une voix: Oui.

M. Eglington:

Cette assurance est insuffisante pour permettre au Comité de s'acquitter de son mandat puisqu'il n'est pas obligatoire d'expliquer pourquoi le libellé d'un article, paragraphe ou alinéa d'une loi habilitante justifie ou vise un texte réglementaire mis en doute par le Comité.

Le reste du paragraphe 7 deviendrait le nouveau paragraphe 8.

Le coprésident (M. McCleave): Quel serait le titre de votre nouveau paragraphe 8?

M. Eglington: Il s'agit de la même question. Il s'agirait simplement d'un nouveau paragraphe où nous disons que nous nous limitons à donner une liste des questions pour lesquelles nous n'avons reçu aucune explication.

Le coprésident (sénateur Forsey): Que 8 et 9 deviennent 9 et 10.

M. Eglington: Oui. De toute façon la numérotation sera reprise à partir du début; il s'agit ici d'une sous-numérotation.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Vous avez également ajouté à la liste de la page 52 cinq autres exemples, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je pense qu'il y en a trois de plus.

Le coprésident (M. McCleave): Trois, oui; vous avez raison: Pilotage du Pacifique; Règlement de Ste-Scholastique (Blainierre Incorporé) et Règlement sur la location à Ste-Scholastique. D'accord.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas certain de comprendre la phrase suivante. Pourquoi n'avons-nous pu faire une vérification par suite de l'attitude des conseillers du ministère de la Justice? En fait, nous pouvons faire une erreur simplement parce qu'ils ne nous ont pas donné une explication qui pourrait nous faire changer d'idée. Nous devons décider si l'avis juridi-

[Texte]

our Counsel is a correct one or not and we make the decision, unfortunately without the benefit of the counterargument, if any, of the Department. That is all, but we have to come to a conclusion surely and say, are these instruments in our opinion right or wrong? And we may be wrong because there may be a perfectly valid explanation which the Department could have made if they deigned to do so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What would you suggest, Senator Godfrey, there?

Senator Godfrey: I think we had better report on the instrument, not just say that we cannot. I do not see why it is effectively precluded by the actions of the officers of the Department, if we think that they are not proper, we say so. If we think that they are, we say so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But what precise form of words would you put? I mean, you start presumably with the—"consequently the Committee can only report". You get down to, "or as possibly constituting statutory instruments". What did you say then? Is precluded from . . .

Senator Godfrey: I do not think we are precluded. He have got to make—what do we think the—what are we saying about—We should make a specific report about these things.

Mr. Eglington: Well, the Committee, Senator Godfrey, had never got so far as to make up its mind on any of those things because it was stalled awaiting the receipt of information which was refused, and the Committee never went on to make up its mind on any of these things.

Mr. Balfour: On the basis of the information before us, or before you, as our Counsel, can you reach a conclusion, qualified or not, as to whether these instruments are statutory instruments?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Balfour: You can reach a conclusion.

Mr. Eglington: Oh, yes.

Mr. Balfour: Well, I agree with Senator Godfrey. I think we should draw that conclusion possibly with qualifying words that had we had the benefit or the advantage of . . .

Senator Godfrey: It may be that they could show us we are wrong, but we just say that we—what our, what your opinion is.

Mr. Balfour: It seems to me that would put the ball back in their court.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I quite agree, but I think that it is important to get into this sentence somewhere something that indicates the obstruction, indicate it again, so it would effectively—is precluded by the actions of the officers of the Department of Justice from making a report which takes account of whatever they might have to say. That is not properly drafted, but that kind of thing.

Senator Godfrey: Yes.

[Interprétation]

que fourni par notre conseiller est valable et nous pouvons malheureusement prendre une décision sans connaître le cas échéant les arguments contraires du ministère. C'est tout, mais nous en venons à une conclusion et nous devons nous demander si ces textes sont valables? Nous pouvons nous tromper car il peut exister une explication tout à fait valide que le ministère ne daigne pas nous donner.

Le coprésident (sénateur Forsey): Que suggérez-vous, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Je pense que nous devrions nous prononcer sur les textes au lieu de déclarer que c'est impossible. Je ne vois pas en quoi l'attitude des conseillers du ministère de la Justice nous en empêcheraient. Si nous estimons que les textes ne sont pas valides, disons-le. Si nous pensons que oui, disons-le.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais quelle phrase utiliserez-vous? Je suppose que vous commenceriez par: «Par conséquent, le comité ne peut se prononcer que sur le fait». Vous passez ensuite à «ou lui ont semblé être des textes réglementaires». Que dites-vous ensuite? N'ont pu faire l'objet de . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas que nous en soyons empêchés. Nous devons dire ce que nous pensons à ce sujet. Nous devrions faire un rapport précis sur ces questions.

M. Eglington: Eh bien, sénateur Godfrey, le comité n'a jamais pris une décision sur ces questions car il attendait des renseignements qui lui ont été refusés; le comité n'a donc jamais pris de décision sur ces questions.

M. Balfour: En fonction des informations dont nous, ou vous, notre conseiller, disposons, pouvons-nous nous prononcer, avec ou sans réserves, sur le caractère réglementaire de ces textes?

M. Eglington: Oui.

M. Balfour: Vous pouvez en venir à une conclusion.

M. Eglington: Oui.

M. Balfour: Dans ce cas, je suis d'accord avec le sénateur Godfrey. A mon avis, nous devrions nous prononcer, peut-être en exprimant la réserve que si nous avons pu tirer profit des . . .

Le sénateur Godfrey: Il est possible qu'ils auraient pu nous convaincre de notre erreur, mais nous affirmons simplement notre opinion.

M. Balfour: Cela revient à leur renvoyer la balle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis d'accord, je pense qu'il est important de préciser dans cette phrase qu'il y a eu obstruction, que l'attitude des conseillers du ministère de la Justice a empêché d'établir un rapport qui tiendrait compte de leurs commentaires. C'est mal dit, mais c'est l'idée.

Le sénateur Godfrey: Oui.

[Text]

Mr. Balfour: Do you think that is not accomplished, though, by this language?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is really covered by . . .

Senator Godfrey: We say, "in the following documents we would have liked to have had—we have concluded from the following documents that they are, say, statutory instruments, whatever it is. There may be—and give what our conclusion is even though you might say that we are—we may possibly be wrong, but the Department did not deign to point out where we might have been wrong, so, at least, we have not acted in a high-handed fashion.

Miss Mayrand: I just wanted to mention that they were not the only ones where we were at a dead end, in a way. They are the ones where we did not receive—I mean we were answered that the information could not be given because they thought that it was, they were legal opinions. We have other files where even if we had information, we did not agree with the information provided. So they are not the only ones.

• 1555

Mr. Eglington: I think one point which has to be born in mind is right at the very beginning of the report. As it now stands, it says that the committee is not using it as a vehicle to report on particular instruments but is making a general report.

Senator Godfrey: We are not going to settle this this afternoon. Why do we not just send Mr. Eglington back to the drawing boards, in view of the discussion here, and try and draft something which will reflect. We will take a long time here . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suggest, tentatively, instead of "effectively precluded," "is seriously hampered", or something like that—"seriously hampered in its work by the actions of the officers of the Department of Justice."

Senator Godfrey: Right. Why do we not have it say then, because we are not going to settle this this afternoon, are we, this whole document?

The Joint Chairman (Senator Forsey): No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think though that we should have a good bout at it, because it is obvious from our discussion the other night that we can pass a judgment on the initial . . .

Mr. Balfour: Delegated to it by the Parliament of Canada, or words to that effect.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Let us start it out line by line again. Perhaps if I could read it then people could say whether it is acceptable or not. And I have made some changes in the first line of this subparagraph 7 on page 52. So that the first line, may I suggest:

The committee and its counsel have made representations to the Legal Advisers to the Privy Council Office, the Deputy Minister, and the Minister of Justice.

[Interpretation]

M. Balfour: Ne pensez-vous pas que c'est ce que dit cette phrase?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que cela est dit dans . . .

Le sénateur Godfrey: Nous disons: «En ce qui concerne les textes suivants, nous aurions aimé obtenir . . . nous avons conclu que les textes suivants étaient des textes réglementaires. Nous pourrions ensuite en venir à notre conclusion tout en précisant qu'il est possible que nous soyons dans l'erreur, mais que le ministère n'a pas daigné préciser où nous pouvions nous tromper. Au moins, nous n'aurons pas agi à la légère.

Mlle Mayrand: Je voulais mentionner qu'il ne s'agit pas des seuls cas où nous sommes dans une impasse. Il s'agit des cas où on nous a répondu que les renseignements ne pouvaient nous être fournis sous prétexte qu'il s'agissait d'avis juridiques. Il y a d'autres dossiers où même si nous disposions des renseignements, nous n'étions pas d'accord avec ces informations. Il ne s'agit donc pas des seuls cas.

M. Eglington: Un des points qui méritent d'être soulignés se trouve au tout début du rapport. Selon le libellé actuel, le Comité ne s'en sert pas rendre compte des textes réglementaires individuellement, mais plutôt en vue d'un rapport général.

Le sénateur Godfrey: Nous ne pourrions pas régler cette question cet après-midi. Pourquoi ne pas remettre Monsieur Eglington au travail en vue de la discussion qui aura lieu ici, et lui demander d'essayer de rédiger un rapport fidèle à la discussion. Il nous faudra passer beaucoup de temps ici . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je propose de remplacer dans le texte anglais l'expression «effectively precluded» par «seriously hampered» ou quelque chose du genre, «seriously hampered in its work by the actions of the officers of the Department of Justice».

Le sénateur Godfrey: Très bien. Pourquoi ne pas dire plutôt . . . car nous n'allons pas examiner tous ces documents cet après-midi, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Non.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons du moins essayer d'en examiner une bonne partie car suite à la discussion de l'autre soir il est évident que nous pouvons nous prononcer sur la partie initiale . . .

M. Balfour: «Qui lui a été délégué par le Parlement du Canada», ou une expression de ce genre.

Le coprésident (M. McCleave): Examinons-le encore ligne par ligne. Je pourrais peut-être vous le lire et vous direz si c'est acceptable ou non. J'ai fait certaines modifications à la première ligne du sous-alinéa à la page 52. Je propose donc que la première ligne se lise comme suit:

Le Comité et ses avocats ont présenté des instances auprès des conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, du ministre et du sous-ministre de la Justice.

[Texte]

I say that because we have done it in open meetings and we have done it by counsel, by telephone calls and letters.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And a lunch.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we have even thrown in a lunch, Senator. That is right.

The committee and its counsel have made representations to the legal advisers to the Privy Council Office, the Deputy Minister, and the Minister of Justice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And you would leave out "numerous"?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is incessant, so I do not see any point to put the word in there.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Sorry, I missed the meeting the other evening when it may have been discussed. Have we decided for the time being to concentrate on the Department of Justice and ignore the Department of Manpower and Immigration?

My recollection is we asked them for certain material and they were equally uncooperative.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We did have the other night, Mr. Brewin, Mr. Basford and Mr. Thorson, and we scouted the matter of the instruments officers providing the basis for certain decisions.

Mr. Brewin: Yes. If we are going to report to the House are we going to say anything about immigration? It is one of my babies.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, Mr. Brewin.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that you will have to look at the 100-plus page report that we are now considering.

Mr. Brewin: I did look at it before, and I was very much impressed with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but I am sure that, as I recollect, immigration is in there.

All right. Does that first line commend itself, as a point of departure?

And then:

The Minister of Justice and his Deputy Minister appeared before the committee on November 18, 1976, and while offering to have the existing instances of refusals of information by legal officers reviewed by a senior officer of the Department of Justice gave the committee no assurance that in future any statement of reasons or explanation justifying the validity, propriety or interpretation of any statutory instrument would not be withheld from the committee.

Is this agreeable? It is the second sentence in this paragraph?

[Interprétation]

Nous avons en effet organisé des réunions ouvertes au public, nous avons téléphoné, nous avons fait des lettres et nous avons également eu recours à des juristes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sans compter un déjeuner.

Le coprésident (M. McCleave): En effet, nous avons même organisé un déjeuner.

Le Comité et ses avocats ont présenté des instances auprès des conseillers juridiques du bureau du Conseil privé, du ministre et du sous-ministre de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et vous ne conservez pas l'expression «multiplier»?

Le coprésident (M. McCleave): Puisque cette situation est permanente, cette expression devient inutile.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je m'excuse, mais j'ai manqué la réunion de l'autre soir alors qu'on en a peut-être discuté, mais j'aimerais savoir si on a décidé de concentrer nos efforts sur le ministère de la Justice et de faire abstraction du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration?

Si je me souviens bien, nous avons demandé certains renseignements à ce ministère et lui aussi avait refusé de collaborer.

Le coprésident (M. McCleave): Lors de la réunion de l'autre soir, monsieur Brewin, MM. Basford et Thorson ont comparu, et nous avons examiné la question des préposés aux textes réglementaires qui sont responsables de certaines décisions.

M. Brewin: Oui. Si nous présentons un rapport à la Chambre, allons-nous toucher la question de l'immigration? C'est l'une des questions qui m'intéresse davantage...

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais oui, monsieur Brewin.

Le coprésident (M. McCleave): Il vous faudra examiner le rapport présentement à l'étude qui compte plus d'une centaine de pages.

M. Brewin: J'y ai jeté un coup d'œil et il m'a vivement impressionné.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, et si je me souviens bien il y est question de l'immigration.

Très bien. Est-ce que cette première ligne peut vous servir de point de départ?

Et ensuite:

Le Ministre de la Justice et son sous-ministre ont comparu devant le Comité le 18 novembre 1976 et, bien qu'ils aient offert de charger un haut fonctionnaire du ministère de la Justice de réexaminer les cas où les conseillers juridiques ont refusé de fournir des renseignements, ils n'ont donné aucune assurance au Comité qu'à l'avenir tout énoncé des raisons ou explications pouvant justifier la validité, la pertinence ou l'interprétation d'un texte réglementaire serait refusé au Comité.

Est-ce que cela vous convient? Il s'agit de la deuxième phase de ce paragraphe.

[Text]

This incorporates your own change, Senator Godfrey—"reasons or explanations justifying the validity, the propriety or interpretation of any statutory instrument," et cetera.

Senator Godfrey: Would not be withheld from the committee, by whom? Should we not put in, by statutory instruments officers attached to the Department of Justice, or whatever.?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What do you say, Mr. Eglington, to that?

Mr. Eglington: It is probably implicit in the context, but it may be sensible to spell it out.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Where would this be, right after the word "committee"?

Senator Godfrey: It would not be withheld from the committee by legal officers or instruments officers who are attached to the Department of Justice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Senator Godfrey: It is only those people who are objecting. If they are not attached they do not object.

Mr. Eglington: The instruments officers who are officers of the Department of Justice.

Senator Godfrey: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): By instruments officers who are officers of the Department of Justice. That is quite so because they are the people obeying the Thorson direction.

Senator Lafond.

Senator Lafond: A point of clarification, Mr. Chairman.

I apologize that I could not be here last week, I was away on interparliamentary business and I have not seen the Minutes of last week's meeting with the Minister but was inkling or indication given of what is meant or was meant by "senior officer of the Department of Justice"?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Not that I can recall.

Mr. Eglington: Those were the Minister's words.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We took it that it would be right under Mr. Thorson, somebody at that very high level, perhaps an assistant. But nobody asked that question, Senator Lafond.

All right, so we have that.

Senator Godfrey: We almost got the impression the Minister would look at about five cases himself.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that he was anxious to see the hot file, is that not it? He was the one that put the name on it.

Mr. Brewin.

[Interpretation]

Cela comprend votre propre modification, sénateur Godfrey «les raisons ou les explications justifiant la validité, la pertinence ou l'interprétation d'un texte réglementaire» etc.

Le sénateur Godfrey: «Ne serait pas refusé au Comité», par qui? Ne serait-il pas mieux d'ajouter «par les préposés aux textes réglementaires du ministère de la Justice» ou quelque chose du genre?

Le coprésident (M. McCleave): Qu'en pensez-vous, monsieur Eglington?

M. Eglington: C'est sous-entendu, mais il est peut-être préférable d'être explicite.

Le coprésident (sénateur Forsey): Où est-ce qu'on pourrait ajouter cela, après le mot «Comité»?

Le sénateur Godfrey: «Ne serait pas refusé au Comité par les conseillers juridiques ou les préposés aux textes réglementaires du ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

Le sénateur Godfrey: Ce sont eux seulement qui s'y opposent. S'ils ne travaillent pas au ministère de la Justice ils ne s'y opposent pas.

M. Eglington: Les préposés aux textes réglementaires attachés au ministère de la Justice.

Le sénateur Godfrey: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): «Par les préposés aux textes réglementaires du ministère de la Justice». C'est exact, puisqu'il s'agit là d'employés sous les ordres de M. Thorson.

Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: J'aimerais avoir des précisions, monsieur le président.

Je m'excuse de n'avoir pas pu assister à la réunion de la semaine dernière, mais j'ai dû m'absenter pour une mission interparlementaire. Je n'ai pas lu non plus le procès-verbal de la réunion de la semaine dernière qui s'est déroulée en présence du ministre, mais j'aimerais savoir si on a expliqué ce que l'on entend par l'expression «haut fonctionnaire du ministère de la Justice»?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne m'en souviens pas.

M. Eglington: Telles sont les paroles mêmes du ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons conclu qu'il s'agit d'un fonctionnaire qui relève directement de M. Thorson, quelqu'un occupant un poste à ce niveau très élevé, un adjoint peut-être. Mais personne n'a posé cette question, sénateur Lafond.

Très bien, ceci est réglé.

Le sénateur Godfrey: Nous avons presque eu l'impression que le ministre examinerait lui-même environ cinq cas.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il avait hâte de consulter le dossier litigieux, n'est-ce pas? C'est lui qui l'a ainsi nommé.

M. Brewin.

[Texte]

Mr. Brewin: Mr. Chairman, it may be somewhere else in this report but I do not see it. Do we state anywhere the issue as outlined here, questions and the whole basis of the supremacy of Parliament? It seems to me we should make the issue as grave as we think it is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Brewin, there will be an opportunity for that because we are going to have to put a preamble reciting the number of instruments that have been studied etc., etc. Have you prepared something of that nature, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: There is the original preamble with the new statistics and Mr. Brewin earlier wanted a pithy statement right at the beginning and I think it might satisfy him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, maybe what we should do here is if we can complete and agree upon this statement that is to be inserted in the report—I realize this probably offends the practice of having in camera sessions when you are dealing with the report, but we have to give some public response to what was suggested in the evidence the other night to us by the Minister of Justice and his Deputy Minister—if we can agree then on the paragraph that is to be inserted then we will go into an in camera session and at that point take up the preamble and the question, Mr. Brewin, that you yourself have raised. Is that fair enough? This is agreeable, I gather.

All right. So “it would not be withheld from the Committee by Instruments Officers who are officers of the department”.

Senator Godfrey: Departmental Instruments Officers.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or Departmental Instrument Officers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Yes, I think that is better.

The next sentence would be:

The only assurance given was that the precise statutory authority for every nonprerogative statutory instrument would be disclosed on the fact of the instrument, a concession earlier agreed to by the Privy Council Office. This assurance is inadequate for the discharge of the Committee's statutory reference since no explanation need be given as to how the particular words of the section, subsection or paragraph of an enabling act justify or bear upon the statutory instrument questioned by the Committee.

That, I gather, is without change.

Now we come up . . .

Senator Godfrey: Just a minute, I am a little slow on drafting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Okay, we are going to take our time on this because this is pretty fundamental.

Senator Godfrey: Instead of “need be given”, “apparently will be given”—because no explanation “apparently will be

[Interprétation]

M. Brewin: Monsieur le président, cela se trouve peut-être ailleurs dans le rapport mais je ne le trouve pas. Est-ce que nous exposons quelque part la question telle qu'elle est décrite ici, les questions et la base entière de la suprématie du Parlement? Il me semble qu'il serait bon d'indiquer à quel point, selon nous, cette question est grave.

Le coprésident (M. McCleave): Nous aurons l'occasion de le faire, monsieur Brewin, car nous devons rédiger un préambule indiquant le nombre de textes réglementaires qui ont été étudiés, etc. Avez-vous préparé quelque chose de cette nature, monsieur Eglington?

M. Eglington: Eh bien, nous avons le préambule original ainsi que les nouvelles statistiques et M. Brewin a demandé tout à l'heure qu'on fasse une déclaration recherchée au tout début, et je pense que cela le satisfera.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous pourrions peut-être maintenant compléter et adopter la déclaration qui sera ajoutée au rapport—c'est probablement contraire à la pratique suivant laquelle les réunions du Comité portant sur le rapport ont lieu à huis clos—mais nous devons répondre publiquement aux témoignages du ministre de la Justice et de son sous-ministre. Si nous pouvons nous mettre d'accord sur l'alinéa à ajouter, nous pourrions nous réunir à huis clos et examiner le préambule et la question que vous avez vous-même soulevée, monsieur Brewin. Est-ce que cela vous convient? Je crois que vous êtes tous d'accord.

Très bien. Nous dirons donc «ne serait pas refusé au Comité par les préposés aux textes réglementaires du Ministère».

Le sénateur Godfrey: Les préposés aux textes réglementaires ministériels.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou les préposés aux textes réglementaires ministériels.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je crois en effet que c'est préférable.

La phrase suivante se lirait comme suit:

Ils ont donné pour seule assurance que l'autorité statutaire précise de tous les textes réglementaires sans prerogative seraient imprimés sur la page de garde du texte, concession obtenue antérieurement auprès du bureau du Conseil privé. Cette assurance est insuffisante pour permettre au Comité de s'acquitter de son mandat puisqu'il n'est pas obligatoire d'expliquer pourquoi le libellé d'un article, paragraphe ou alinéa d'une loi habilitante justifie ou influence un texte réglementaire mis en doute par le Comité.

Je ne crois pas qu'il y ait de modification dans ce texte.

Nous arrivons maintenant . . .

Le sénateur Godfrey: Un instant, j'ai un peu de mal à vous suivre.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous allons prendre notre temps car cette question est assez fondamentale.

Le sénateur Godfrey: Au lieu de dire «Il n'est pas obligatoire», on pourrait dire «Il n'est apparemment pas obligatoi-

[Text]

given”; that is what we are really objecting to, rather than “need be”.

Mr. Eglington: The only reason I used that phrase, Senator Godfrey, is that from time to time we do in fact get them. Now that may justify accidents.

Senator Godfrey: From the officers . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well I am inclined to think though that Senator Godfrey’s phrasing would be a little bit better here because we deal with this particular assurance. We have got no assurance that any explanation apparently would be given.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Would the words then be, “since no explanation apparently . . .”

Senator Godfrey: Well, “apparently will ordinarily be given”.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would ordinarily or . . .

Senator Godfrey: Or will.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Will or would. Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought Senator Godfrey said “would” first.

Senator Godfrey: I said “will”.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh did you? I think “would” perhaps would be better. “Would be given”.

Senator Godfrey: “Would ordinarily be given”.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Fine, “would ordinarily . . .” My gracious, what a lot of adverbs we are getting in there.

• 1605

Mr. Eglington: I am very hesitant about putting “ordinarily” in there, because it makes it sound as if we treat the situation as extraordinary enough they might come to the tea party, and I do not think that is what it . . .

Senator Godfrey: Yes, I think that what the Minister indicated, if he had our five hottest files, he might on special occasions review on specific cases, but the ordinary practice is not to. There are exceptions but we will not allow them to say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am inclined to think it is just as well to leave “apparently” out. If you get too many adverbs in it becomes almost “Mackenzie Kingly” and you get lost in the . . .

Senator Godfrey: So I would leave “apparently” out, yes. I agree; leave “apparently” out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are we agreed then?

This assurance is inadequate for the discharge of the Committee’s statutory reference since no explanation

[Interpretation]

re»—puisque «il n’est apparemment pas obligatoire» d’expliquer; c’est en fait à cela que nous nous opposons plutôt qu’à l’expression «n’est pas obligatoire».

M. Eglington: La seule raison pour laquelle j’ai utilisé cette expression, sénateur Godfrey, c’est que de temps en temps on nous fournit de telles explications. Cela peut justifier certains cas accidentels.

Le sénateur Godfrey: De la part des préposés . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que le libellé proposé par le sénateur Godfrey serait préférable puisque nous traitons précisément de cette assurance. Nous n’avons aucune assurance qu’une explication serait apparemment fournie.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Est-ce que l’expression «puisque apparemment aucune explication . . .»

Le sénateur Godfrey: Eh bien «apparemment serait habituellement fournie.»

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Serait habituellement ou . . .

Le sénateur Godfrey: Ou sera.

Le coprésident (M. McCleave): Sera ou serait. Sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je croyais que le sénateur Godfrey avait tout d’abord dit «serait».

Le sénateur Godfrey: J’ai dit «sera».

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui? Je pense que le mot «serait» serait préférable. «Serait fournie».

Le sénateur Godfrey: «Serait habituellement fournie».

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, «serait habituellement . . .». Quelle longue série d’adverbes!

M. Eglington: J’hésite à ajouter le mot «habituellement» car on a l’impression de traiter ainsi cette situation comme si elle était extraordinaire et je ne crois pas que . . .

Le sénateur Godfrey: Oui, le ministre a en effet indiqué, je crois, qu’il consent parfois à examiner les cas spéciaux mais qu’il ne le fait pas d’ordinaire. Ce sont des exceptions mais nous ne leur permettons pas de l’indiquer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il serait peut-être également préférable de ne pas ajouter le mot «apparemment». S’il y a trop d’adverbes ça fera presque «Mackenzie Kingesque» et on se perdra . . .

Le sénateur Godfrey: On laisse donc tomber le mot «apparemment». Je suis d’accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes donc d’accord?

Cette assurance est insuffisante pour permettre au Comité de s’acquitter de son mandat puisqu’il n’est pas obliga-

[Texte]

would ordinarily be given as to how the particular words of a section, subsection or paragraph of an enabling act justify or bear upon a statutory instrument questioned by the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not really think "ordinarily" is necessary there, because I think it is perfectly clear that in no circumstances whatever will they budge one inch. They talk so much about the imperishable principle that is involved, the Minister especially, apart from the Deputy Minister. The Deputy Minister harped about the crushing and annihilating burden of more paper work for the officials but the Minister took very much higher prerogative ground. However, I am not going to make any dust about it. But I would like to say that he won't give us one extra piece of explanation on any of these things. We will just get the same old record, one way or another.

Senator Godfrey: Except he did say he would review some of these files.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Committee better be pretty clear on this because I intend to vote with Senator Godfrey on it and, if my Joint Chairman is going to vote against me, I do not know who breaks the thing in case . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, no. I just feel that "ordinarily" is probably superfluous, but "it pleases 'ee and it don't hurt 'oi", as they used to say in the English countryside.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you have an ally. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I side with the Senator.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It is two, two.

Mr. Brewin: I think "ordinarily" is just an extra word that is not required.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Goodale and Mr. Béchar and Senator Lafond, you have to break the tie. Do you prefer "ordinarily"?

Mr. Béchar: "Ordinarily", yes.

Senator Lafond: Could I have the sentence that you read, please.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

This assurance is inadequate for the discharge of the Committee's statutory reference since no explanation would ordinarily be given as to how the particular words of a section, subsection or paragraph of an enabling act justify or bear upon a statutory instrument questioned by the Committee.

Senator Lafond: I favour "ordinarily".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, that is four to two. Mr. Goodale, your vote is academic at this point but everybody should have one.

[Interprétation]

toire habituellement d'expliquer pourquoi le libellé d'un article, paragraphe ou alinéa d'une loi habilitante justifie ou influence un texte réglementaire mis en doute par le Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne crois pas que le mot «habituellement» soit nécessaire ici, car il est tout à fait clair qu'ils ne feront aucune concession. Le ministre surtout, sans parler du sous-ministre, insiste sur le principe inébranlable qui est en jeu. Le sous-ministre a parlé du fardeau supplémentaire que cela imposerait aux fonctionnaires mais le ministre a usé d'un argument plus relevé. Toutefois, cela ne m'inquiète pas. Il ne consentira pas à nous donner un seul renseignement supplémentaire à ce sujet. Il nous remettra tout simplement l'ancien dossier, d'une façon ou d'une autre.

Le sénateur Godfrey: Sauf qu'il a bien précisé qu'il réexaminerait certains de ces dossiers.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité a intérêt à être précis à ce sujet car j'ai l'intention de voter comme le sénateur Godfrey à cet égard et si le coprésident vote contre moi, je ne sais pas qui sortira victorieux au cas où . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, non. J'estime tout simplement que le mot «habituellement» est probablement superflu, mais si ça peut vous faire plaisir . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous avez un allié. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je suis d'accord avec le sénateur.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Cela fait deux.

M. Brewin: Le mot «habituellement» est superflu.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. M. Goodale, M. Béchar et sénateur Lafond, c'est à vous de faire pencher la balance. Préférez-vous conserver le mot «habituellement»?

M. Béchar: «Habituellement», oui.

Le sénateur Lafond: Pouvez-vous me répéter la phrase, s'il vous plaît?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Cette assurance est insuffisante pour permettre au Comité de s'acquitter de son mandat puisqu'il n'est habituellement pas obligatoire d'expliquer pourquoi le libellé d'un article, paragraphe ou alinéa d'une loi habilitante justifie ou influence un texte réglementaire mis en doute par le Comité.

Le sénateur Lafond: Je suis d'accord pour qu'on conserve le mot «habituellement».

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Cela fait 2 contre 4. Monsieur Goodale, votre vote ne changera rien mais vous avez le droit de faire valoir votre opinion.

[Text]

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I regret that I have been in the House dealing with a procedural point until just a few moments ago and I have only had a chance to take a look at that particular point very briefly. But I would tend to agree with you and others that the word "ordinarily" should be included.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Who are these like stars appearing?"

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Certainly I hope there are enough chairs for everybody. There are some seats up here in the front.

Mr. Goodale: Mr. Grogan will have to stand.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Grogan, would you care to introduce our visitors?

Mr. W. Grogan: Mr. Chairman, we have a group of folks who are in the Anti-Inflation Board from the private sector on the executive interchange. They are having a tour of the Hill today and we hope not to disrupt your proceedings. We are a fairly large group of about 35, but they did want to have a look in on a committee meeting and we understand you are it for the day. So, if we are able, we will observe for a while.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Grogan, perhaps Senator Forsey will put together a few words of welcome. And while he is composing them perhaps I could tell you and your guests that we have here a meeting of the Regulations and Statutory Instruments Committee of the Senate and the House of Commons. This is one of the three or four Joint Committees of Parliament, and we are considering a report that we will be making to the Senate and to the House of Commons in a few days time when it can be properly done up and presented by Senator Eugene Forsey and myself to the respective Houses. The point of discussion that we are having this afternoon in open meeting, which will not last very much longer—you caught us at the right time; in another few minutes we would have had to kick you out or not allow you in in the first place, but the points we are discussing are whether the legal officers who were appointed by the Department of Justice to the different departments of government—and I think that probably would include the Anti-Inflation Board as well as other departments—if we challenge one of the orders in council or regulations or other statutory instruments that come before us at the approximate rate of 30 a week, if we challenge any of them on the ground of whether we think it is outside the authority of the department passing it or that it imposes unusual burdens on people, etc, how they justify it, and we are having flaming fights with some of these departments in the sense that they refuse to justify their instruments on the grounds that to do so would be to give us a legal opinion.

• 1610

That I think broadly capable of some refinement is the task that you see us engaged in this afternoon with this blizzard of documents heaped around us and the members of the Commit-

[Interpretation]

M. Goodale: Monsieur le président, je regrette d'avoir été retenu à la Chambre au sujet d'une question de procédure jusqu'à il y a quelques minutes et je n'ai pu examiner ce point que très brièvement. Mais je suis d'accord pour qu'on conserve le mot «habituellement».

Le coprésident (sénateur Forsey): Qui sont ces semblants d'étoiles qui viennent d'apparaître?

Le coprésident (M. McCleave): J'espère qu'il y a assez de chaises pour tout le monde. Il y a de la place devant.

M. Goodale: M. Grogan devra rester debout.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Grogan, voulez-vous nous présenter nos visiteurs?

M. W. Grogan: Monsieur le président, il s'agit d'un groupe du secteur privé qui fait partie de la Commission anti-inflation et qui prend part à un programme d'échange administratif qui visite la Colline aujourd'hui et nous espérons que nous ne vous avons pas dérangés. Notre groupe qui compte environ 35 membres tenait beaucoup à voir une réunion de comité et je crois que le vôtre est le seul qui siège aujourd'hui. Donc, si vous le permettez, nous aimerions vous écouter pendant quelques instants.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Grogan, le sénateur Forsey pourrait peut-être vous souhaiter la bienvenue. Pendant qu'il se prépare, permettez-moi de vous expliquer qu'il s'agit ici d'une réunion du Comité des règlements et des textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes. Nous formons l'un des trois ou quatre comités mixtes du Parlement et nous examinons présentement un rapport qui sera présenté au Sénat et à la Chambre des communes dans quelques jours par le sénateur Eugene Forsey et moi-même lorsque sa rédaction sera terminée. La séance publique ne durera pas beaucoup plus longtemps; vous êtes arrivés juste à temps. Dans quelques minutes, il aurait fallu vous inviter à quitter la pièce ou encore ne même pas vous laisser entrer. Pour le moment, nous essayons de déterminer si les juristes, nommés par le ministère de la Justice dans les divers ministères et organismes du gouvernement, y compris la Commission de lutte contre l'inflation, sont autorisés à nous transmettre l'information que nous leur demandons. Par exemple, si nous contestons un décret du conseil, des règlements ou d'autres textes réglementaires qui nous sont soumis au rythme de quelque 30 par semaine, et si nous croyons qu'ils vont au-delà de la compétence du ministère en question ou qu'ils imposent un surcroît de travail inutile, nous avons toutes les difficultés du monde à obtenir de certains de ces ministères la justification de ces textes, car les juristes prétendent qu'il s'agit d'avis juridiques en principe confidentiels.

Voilà la tâche que nous avons entreprise cet après-midi, entourés de cette masse de documents que vous voyez devant les membres du Comité. M. Eglinton qui est venu des antipo-

[Texte]

tee. Mr. Eglington here is our counsel and he is from the Antipodes and he has come up in the world from Australia or New Zealand; Mademoiselle Mayrand is from Quebec; Senator Lafond is from Québec; Monsieur Bécharde is the member for Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine; Mr. Brewin is a Toronto lawyer; Mr. Goodale is the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council; Mr. Goodale comes from Western Canada; Senator Godfrey comes from Toronto; Mr. Archie Mackenzie is House of Commons Clerk of the Committee; Mr. Lahaie is House of Commons Clerk of the Committee, too; Mr. Bouffard, at the rear of the room, is the Senate Clerk of the Committee, and I am Robert McCleave, Commons Co-Chairman of the Committee. Senator Forsey will now welcome you.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous vous souhaitons la bienvenue avec grand plaisir. If I may repeat that, as you have not got simultaneous translation and presumably some of the English-speaking visitors are not very much at home, at least with my variety of French, we welcome you very warmly. It is a special pleasure to have such a large crowd of witnesses, a cloud of witnesses, perhaps I should say. C'est un plaisir tout à fait spécial que d'avoir tant de personnes dans la salle pour l'une de nos séances parce que très souvent il n'y a que quelques représentants de la presse et c'est tout.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, gentlemen, we will turn then to the original Page 52, and what we have done is gone through the first part with the insertion, and now we come to the latter part. It originally read—and I think it has been amended by Senator Godfrey and Mr. Eglington—“consequently the Committee can only report that its scrutiny of the following documents which have appeared to it as questionable in some one or more particulars or is possibly constituting statutory instruments is effectively precluded by the actions of officers of the Department of Justice”. I think that had been replaced, and perhaps Senator Forsey—or Mr. Eglington, if you could read the suggested replacement.

Mr. Eglington: “Seriously hampered” for “effectively precluded . . .”

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was the only change, was it, “seriously hampered”?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does that meet your point, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: Yes, I think I appreciate we do not want to pass on the actual validity of each of these particular points. That is fine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the Committee can only expect this list to grow, and when we do have this list that we add three more, one dealing with the Pacific Pilotage Authority Pension Regulations, the second one with the Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations and the Ste-Scholastique Leasing Regulations. Does that complete the suggested change to Paragraph 7 on Page 52? Are these changes agreeable to the Committee and does the Committee then accept the page as rewritten?

[Interprétation]

des, c'est-à-dire de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande est notre conseiller juridique; M^{lle} Mayrand vient de Québec ainsi que le sénateur Lafond; M. Bécharde est le député de Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine; M. Brewin est un avocat de Toronto; M. Goodale, qui vient de l'Ouest du Canada, est le secrétaire parlementaire du président du Conseil privé; le sénateur Godfrey est de Toronto; M. Archie Mackenzie est greffier du Comité pour la Chambre des communes; M. Lahaie est aussi greffier du Comité pour la Chambre des communes et M. Bouffard, assis à l'arrière de la pièce, est greffier du Comité pour le Sénat. Je suis Robert McCleave, coprésident du Comité pour la Chambre des communes. Le sénateur Forsey vous souhaitera la bienvenue.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is with great pleasure that we welcome you. Étant donné que vous n'avez pas d'écouteurs pour entendre l'interprétation simultanée et que certains de nos visiteurs anglophones auront peut-être un peu de difficulté à comprendre mon français, je répète que c'est avec grand plaisir que nous vous souhaitons la bienvenue. Nous sommes très heureux d'avoir un si grand nombre de témoins, je dirais même toute une nuée de témoins. It is quite a pleasure for us to have as many people in the committee room for one of our meetings because very often there are only a few press representatives and no one else.

Le coprésident (M. McCleave): Messieurs, passons maintenant à la version originale de la page 52. Nous avons d'abord étudié la première partie y compris l'insertion et nous passons maintenant à la dernière partie. Elle a été modifiée par le sénateur Godfrey et par M. Eglington, mais elle se lisait d'abord comme suit: “Par conséquent, le Comité ne peut faire rapport que du fait que les documents suivants qui lui ont semblé discutables sur un ou plusieurs points, ou lui ont semblé être des textes réglementaires, n'ont pu faire l'objet d'une vérification par suite de l'attitude des conseillers du ministère de la Justice.” Certains termes ont été remplacés je crois; le sénateur Forsey ou M. Eglington pourraient peut-être nous lire la nouvelle formule proposée.

M. Eglington: “Sérieusement entravés” pour “n'ont pas pu faire l'objet d'une vérification . . .”

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce le seul changement?

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous satisfait, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Oui, nous sommes tous d'accord. Il n'est pas nécessaire de discuter de la validité de chacun de ces points. Cela ira.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité peut s'attendre que cette liste s'allonge. Il faut déjà y ajouter trois autres textes: Règlements sur le régime de pension de l'Administration de pilotage du Pacifique; Règlements relatifs à la location à bail à Ste-Scholastique (Blainterre Incorporée) et Règlements relatifs à la location à bail à Ste-Scholastique. Proposez-vous d'autres modifications à l'alinéa 7 de la page 52? Les membres du Comité approuvent-ils ces changements et acceptent-ils la page telle qu'elle est formulée?

[Text]

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Just as a point of information, and I again apologize for having been detained in the House for a few moments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I understand you were there on business dealing with the procedural debate, Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Yes. I wonder if the point we were discussing at the end of our meeting the other evening has yet been discussed today? That is the assembling of the so-called "hot file" for reference to the Minister. Do I take it that that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is it, Mr. Goodale, and I spoke to counsel this morning about the "hot file". I also suggested that he put together samples from earlier days when we were getting the answers back from the instruments officers that we had asked for, when they were justifying the grounds, the legal grounds, so that at least the Minister could not only see when we were happy but also see why we are unhappy.

Mr. Goodale: Does the list on page 52 roughly correspond to that subject matter before you?

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is exactly the same except that in this document to the Minister that there are the three extra that the Co-Chairman just referred to.

Mr. Goodale: Fine. Thank you very much.

Senator Godfrey: The figure of 100 was a slight exaggeration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right.

Mr. Goodale: Fine. Thank you, sir.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do owe an apology. I suppose in olden days the practice was if you made a mistake like that you should resign your parliamentary seat and run for re-election.

Senator Lafond: Who said that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know.

All right, then. It is agreed that this is the material sent to the Minister and the Deputy Minister with the covering letter so that, in effect, we have dealt with the Minister's evidence of last day and Mr. Thorson's evidence of last day. And while it is going to be a part of our report to the House, it also is on the record so that they would have that available to them to see how we feel. Now, we go to—what would you suggest next, Mr. Eglington? The preamble to our report?

Mr. Eglington: Well, perhaps before we go to that, Mr. Chairman, I could explain where we are up to in all the paper in which I am . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And can this be done openly?

[Interpretation]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Je vous prie de m'excuser; j'ai été retenu à la Chambre pour quelques instants. J'aimerais demander quelques renseignements.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale, on me dit que vous participiez à un débat de procédure.

M. Goodale: En effet. Je me demande si vous avez repris aujourd'hui la discussion ici où nous l'avions laissé à la fin de la séance de l'autre soir? Il s'agissait de rassembler le soi-disant «dossier litigieux» pour l'envoyer au Ministre. Dois-je comprendre que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Effectivement, M. Goodale, j'ai parlé ce matin du «dossier litigieux» avec notre conseiller juridique. Je lui ai aussi proposé de recueillir des exemples tirés de nos séances antérieures qui illustrent les réponses que nous avons reçues des agents responsables des textes réglementaires pour motiver les fondements juridiques des règlements. Le Ministre prendra ainsi connaissance des occasions où nous avons été satisfaits mais, il saura aussi pourquoi nous sommes mécontents.

M. Goodale: La liste à la page 52 correspond-elle à peu près aux questions à l'étude?

Le coprésident (sénateur Forsey): Elle est tout à fait identique, sauf que dans le document destiné au Ministre nous avons ajouté les trois autres textes que le Coprésident a mentionnés il y a un instant.

M. Goodale: Très bien. Je vous remercie.

Le sénateur Godfrey: Le chiffre 100 représentait donc une légère exagération.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez raison.

M. Goodale: Monsieur, je vous remercie.

Le coprésident (M. McCleave): Je dois vous présenter des excuses. Je suppose que dans un tel cas, la tradition voudrait que je renonce à mon siège au Parlement et que je me fasse réélire.

Le sénateur Lafond: Qui l'a dit?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne saurais vous le dire.

Continuons. Il est convenu d'envoyer ces documents accompagnés d'une lettre, au Ministre et au Sous-ministre. Nous nous serons alors occupés des témoignages présentés la semaine dernière par le ministre et par M. Thorson. Ces propos seront inclus dans notre rapport à la Chambre mais ils seront aussi inscrits au compte-rendu des délibérations afin que ces messieurs connaissent notre façon de penser. Monsieur Eglington, que nous proposez-vous d'étudier maintenant? L'introduction du rapport?

M. Eglington: Monsieur le président, avant d'étudier le préambule, puis-je vous expliquer où nous en sommes dans l'ensemble de ces documents . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pouvez-vous donner ces explications en séance publique?

[Texte]

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So our guests—I gather they are all fascinated. They are all probably trying to figure out what the hell we are doing but . . .

Senator Lafond: Before we go into the next point, Mr. Chairman, are we getting revised, typed versions of pages 52 and 53?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes, everything. And I think it should be presented to us and there will be no haste, Senator Forsey, about ourselves presenting these reports. We would want it in both English and in French exactly as it is going to be laid before the respective Houses so that everybody can look at it and nobody is caught in any way by surprise.

Mr. Eglington: The situation has been reached where there is now a master copy that is getting somewhat lacerated, but a master copy of the draft report, which is an expurgated version and which has the amendments in it that were suggested up to the end of the last session, and Colonel Mackenzie is going to begin the process of feeding that into the computer. I do not really understand what the computer has to do with it, but it is some method of having instantaneous recall so that all the suggestions that were made during the last session to the draft will now already be incorporated in the document, which the computer will have in its memory bank so that if more alterations are made, more changes, these can be fed into the computer system.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Now, do you want to turn your attention next to the preamble for the report? And at this point, should we be going off the record? It is not necessary, Mr. Grogan for your group to leave. I do not think they will be able to run forth and hold us up to hatred, ridicule or contempt or even to be able to present an intelligible report as to what goes on on the outside, because we are only dealing in sort of a bits and pieces way with things. It may be that they would like to see how a parliamentary committee functions. What do you say, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I can see no objection. Now, I have the first thing Mr. Brewin wanted . . .

Senator Godfrey: Are we off the record?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Godfrey: But they could stay.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But we still have the simultaneous translation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have simultaneous translation. It is just that we have now agreed that the recorded portion of our proceedings comes to an end at this point while we consider the report. I might say that we do have a meeting on Thursday at the same hour, 3.30 p.m., in this room to do our ordinary business with statutory instruments.

[Interprétation]

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, nos invités qui, je suppose sont tous charmés même s'ils essayent de comprendre ce que diable nous faisons . . .

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, avant de passer à autre chose, j'aimerais savoir si nous recevrons des versions modifiées et dactylographiées des pages 52 et 53?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, vous recevrez tout cela. Toutes les modifications nous seront soumises et, avec l'accord du sénateur Forsey, nous ne nous hâterons pas de présenter les rapports. Il nous les faut en anglais et en français dans la version précise qui sera déposée devant les deux Chambres afin que toutes les personnes intéressées puissent l'étudier. Nous éviterons ainsi des surprises.

M. Eglington: A ce moment-ci, la copie originale est surchargée de ratures mais la version épurée du rapport préliminaire qui tient compte des modifications proposées avant la fin de la dernière session, sera passé à l'ordinateur par le colonel Mackenzie. Je comprends mal le rôle de l'ordinateur dans la préparation du rapport mais, on me dit que cette méthode permet de rappeler instantanément toutes les propositions qui ont été faites au cours de la dernière session. Ces modifications sont donc incluses dans le document qui sera versé dans la mémoire de l'ordinateur afin de permettre l'enregistrement des modifications ultérieures.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Passons maintenant à l'introduction du rapport. Devrions-nous siéger à huis clos? Monsieur Grogan, votre groupe ne doit pas nécessairement quitter la pièce. Je vois mal comment les membres de votre groupe pourraient faire rapport sur nous à l'extérieur de façon à nous attirer la haine, le ridicule ou le dédain puisque, de toute façon, nos discussions d'aujourd'hui sont très fragmentaires. Il aimerait peut-être connaître un peu le fonctionnement d'un comité parlementaire. Qu'en dites-vous monsieur Eglington?

M. Eglington: Je ne vois aucun problème. J'aimerais d'abord répondre à M. Brewin qui m'a demandé . . .

Le sénateur Godfrey: Siègions-nous à huis clos?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Godfrey: Mais les visiteurs peuvent rester.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons aussi les services d'interprétation simultanée.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, les interprètes sont en cabine. Nous avons simplement convenu de suspendre l'enregistrement de nos délibérations pendant la discussion du rapport. Le comité se réunira à nouveau jeudi à la même heure, c'est-à-dire 15 h 30, dans cette pièce pour discuter des textes réglementaires comme d'habitude.

APPENDIX "RSI-1"

Standing Joint Committee

on

Regulations and other statutory instruments,
of the Senate and the House of Commons.

Criteria for the review of Statutory instruments

In its review of Statutory Instruments, the Committee uses the following Criteria which have been reported by the Committee to both the Senate and the House of Commons and in the use of which both Houses have concurred.

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgement of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject

APPENDICE «RSI-1»

Comité mixte permanent

du Sénat et de la Chambre des communes

des

RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRESCRITÈRES CONCERNANT LA RÉVISION DES
TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Dans son examen des textes réglementaires, le Comité fait appel aux critères suivants, desquels il a fait rapport au Sénat et la Chambre des communes, qui en ont tous deux approuvé l'utilisation.

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prerogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prerogative;

5. a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prerogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret

of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

(10) without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

(12) is not in conformity with the Canadian Bill of Rights;

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

11. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

13. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, November 30, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert M. Cleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mardi 30 novembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la
trentième législature, 1976



COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Riley Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale
Hnatyshyn
Leblanc
(Laurier)
Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cōgrefriers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 30, 1976

(6)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:35 o'clock p. m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Goodale, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

Tribute was paid to the memory of the late Mr. E. R. Hopkins, formerly Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate.

It was ordered,—That the Joint Clerk of the Committee forward to Mrs. Hopkins a copy of the Minutes of Proceedings and Evidence of this day's meeting.

The Committee proceeded to consider SORs.

On SOR/76-94, Anti-Inflation Guidelines, amendment and SOR/76-28, Third Class Mail Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Postmaster General with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario, Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act and SOR/76-8, Railway Advance Payment Regulations.

On SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regulations and amendment, and SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Department of Transport, with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/74-599 and SOR/75-657, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1974 & 1975,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer, Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/74-594, Cooperative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations and SOR/76-138, Tuna Fishery Regulations, amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 NOVEMBRE 1976

(6)

[Traduction]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Goodale, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{me} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1.*)

Hommage est rendu à la mémoire de feu M. E. R. Hopkins, ancien secrétaire légiste et conseiller parlementaire du Sénat.

Il est ordonné,—Que le cogreffier du Comité fasse parvenir à M^{me} Hopkins un exemplaire du procès-verbal et des témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Le Comité entreprend l'étude des DORS.

DORS/76-94—Indicateurs anti-inflation—Modification et le DORS/76-28—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le ministre des Postes concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/74-157—Région du Lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables et le DORS/76-8—Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer.

DORS/73-82, DORS/75-143—Règlement général sur le pilotage et Modification, et le DORS/75-291—Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, ministère des Transports, concernant certains commentaires du Comité.

DORS/74-599 et DORS/75-657—Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques, 1974 et 1975,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec l'agent responsable des textes réglementaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/74-594—Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions) et le DORS/76-138—Règlement de pêche du thon—Modification.

On SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations, amendment and SOR/76-359, Atlantic Crab Fishery Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer, Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/76-224 and SOR/76-290, Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendments.

On SOR/76-247, National Parks Highway Traffic Regulations, amendment and SOR/76-299, Montreal Trust Company Regulations.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer, Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/76-304, Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment; SOR/76-305, Motor Vehicle Safety Regulations, amendment; SOR/76-308, National Historic Parks Admission Fees Regulations, amendment; SOR/76-326, Hull Inspection Regulations, amendment; SOR/76-347, Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment; SI/76-58, Spirit Destruction Remission Order; SI/76-57, Imported Demonstration Aircraft Remission; SI/76-69, Electronic Subsystems for Communication Satellites Remission Order; SI/76-72 and SI/76-83, Olympic Games Remission Order and amendment; SI/76-81, Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections Remission Order; SI/76-85, Cable Television Companies Remission Order, amendment; SI/76-86, Computer Generated Mailing List Remission Order, amendment; SI/76-92, Perfluorinated Ion-Exchange Membranes Remission Order, amendment; SI/76-93, Prince Edward Island-New Brunswick Power Interconnection Remission Order; SI/76-97, Customs Entry Error Remission Order; SI/76-114, Seed Drill Transports and Swather Carriers Remission Order; SOR/75-306, Canada Pension Plan Regulations, amendment; SOR/76-142, Exemption from Charges (Crude Oil Exchange) Order; SOR/76-143, Canadian Transport Commission General Rules, amendment; SOR/76-147, Hazardous Products (Small Carpets) revocation; SOR/76-242, Schedule I to the Public Service Staff Relations Act, amendment; SOR/76-245, Technical and Educational Assistance Regulations, amendment; SOR/76-276, Rules of the Supreme Court of Canada, 1945, amendment; SOR/76-278, Habitat Conference Privileges and Immunities Order; SOR/76-285, Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment; SOR/76-288, Nanaimo Harbour Commission General By-law, amendment; SOR/76-293, Prince Edward Island Chicken Order; SORs/76-201, 263, 325, 463, 615, 616 and 617, Motor Vehicle Safety Regulations, amendments.

DORS/76-358—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification et le DORS/76-359—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec l'agent responsable des textes réglementaires, ministre d'État (pêcheries) concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-224 et le DORS/76-290—Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Grands Lacs—Modifications.

DORS/76-247—Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—Modification et le DORS/76-299—Règlement sur la Montréal Trust Company.

Il est convenu,—Que le Conseiller du Comité communique avec l'agent responsable des textes réglementaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-304—Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification; le DORS/76-305—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification; le DORS/76-308—Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux—Modification; le DORS/76-326—Règlement sur l'inspection des coques—Modification; le DORS/76-347—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification; le TR/76-58—Décret de remise pour de l'eau de vie détruite; le TR/76-57—Décret de remise visant les aéronefs de démonstration importés; le TR/76-69—Décret de remise sur les sous-systèmes électroniques des satellites de communication; les TR/76-72 et 76-83—Décret de remise (Jeux olympiques) et Modifications; le TR/76-81—Décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés; le TR/76-85—Décret de remise visant les compagnies de télévision par câble—Modification; le TR/76-86—Décret de remise à l'égard des listes d'envoi d'ordinateur—Modification; le TR/76-92—Décret de remise sur les membranes d'échange d'ions perfluorées—Modification; le TR/76-93—Décret de remise concernant le raccordement énergétique de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick; le TR/76-97—Décret de remise (erreur sur la déclaration en douane); le TR/76-114—Décret de remise sur les remorques de semoirs et de javeuses; le DORS/75-306—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification; le DORS/76-142—Décret d'exemption des redevances (échanges de pétrole brut); le DORS/76-143—Règles générales de la Commission canadienne des transports—Modification; le DORS/76-147—Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Abrogation; le DORS/76-242—Annexe I de la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique—Modification; le DORS/76-245—Règlement sur l'aide à l'enseignement technique—Modification; le DORS/76-276—Règles de la Cour Suprême du Canada, 1945—Modification; le DORS/76-278—Décret sur les privilèges et immunités d'Habitat; le DORS/76-285—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification; le DORS/76-288—Règlement général de la Commission du port de Nanaimo—Modification; le DORS/76-293—Décret sur les poulets de l'Île-du-Prince-Édouard; les DORS/76-201, 263, 325, 463,

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

615, 616, 617—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le Conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 30, 1976

• 2036

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good evening. We have a quorum for the transaction of our business and I am sure, Mr. Co-Chairman, that first of all, one of us should put on—or all of us should put on record our memories of the late Mr. E. R. Hopkins who was law counsel to the Senate and who did such a splendid job setting up the criteria by which we examine these thousands of statutory instruments.

Mr. Co-Chairman, would you like to put our thanks on record to the work of this rather remarkable man?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I should be very much honoured to do so, if elected to do so, more especially because Mr. Hopkins was kind enough to honour me, though a new member of the Senate, with a rather special friendship. He would drop in every now and again for a chat on matters of mutual interest. He had some excellent advice to offer me on a great many matters, not always connected with this Committee, by any means.

He wrote a first class pamphlet on the Senate, which has not been published unfortunately, and was kind enough to suggest that I might write an introduction to it; and I felt very highly honoured by this because, as everybody knows, Mr. Hopkins was a very distinguished constitutional lawyer and certainly one of the leading authorities on the Senate, its history, its functions and its achievements.

So that I feel a very special sense of loss in his passing. I unfortunately did not know about it in time to go to his funeral as I should have liked: in fact, I think I was out of town. But I feel very sad indeed to think that this very gifted man, and this extraordinarily kind and generous man, who served the Senate so long and so faithfully, and served his country so long and so faithfully, in a great variety of capacities, should have gone from us at an age when he had every reason to suppose, normally, that he would have been on hand and able to make further great contributions for many years yet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Would there be others who would like to make some tribute on the record to Mr. Hopkins?

My own: I think I have known him for a number of years, I have known Hoppy for a number of years—and everybody did call him Hoppy around here—and I thought that the work that he did on behalf of our Committee was really distinguished. He somehow put a lot of concepts into a reasonably decent literate form, Co-Chairman, which should especially appeal to yourself, but I think it appealed to all of us.

It was a job that was well done, a job that was so easily done in the sense that he volunteered his services one day and then, a few days later, back came the finished product; and yet, I think that the statement that we had for our criteria is as good

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 30 novembre 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Bonsoir. Nous avons donc un quorum pour commencer la réunion et je suis sûr, monsieur le coprésident, qu'en premier lieu, l'un d'entre nous devrait, ou tous nous devrions faire mémoire au compte rendu de feu M. E. R. Hopkins, qui était avocat conseil auprès du Sénat et qui a accompli un travail merveilleux dans l'élaboration des critères dont nous nous servons pour l'étude de ces milliers de textes réglementaires.

Monsieur le coprésident, voulez-vous consigner au compte rendu nos remerciements pour le travail de cette personne remarquable?

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je serais très honoré de le faire, si je suis choisi pour le faire, surtout que M. Hopkins m'honorait d'une amitié plutôt spéciale, bien que je fusse un nouveau membre du Sénat. Il venait me voir de temps à autre pour discuter de questions qui nous intéressaient tous deux. Il me donnait d'excellents conseils sur une variété de sujets, n'ayant pas toujours trait à ce Comité bien sûr.

Il avait composé une brochure de premier ordre sur le Sénat, qui malheureusement n'a pas été publiée, et avait eu la gentillesse de me demander d'en faire l'introduction; et j'en fus très honoré parce que, comme chacun le sait, M. Hopkins était un avocat très reconnu en droit constitutionnel et certainement l'une des plus hautes autorités sur le Sénat, son histoire, ses fonctions et son œuvre.

C'est pourquoi je pense que sa mort est une grande perte. Malheureusement je l'ai appris trop tard pour pouvoir assister aux obsèques comme je l'aurais désiré: de fait, je pense que j'étais à l'extérieur. Je suis triste en effet de penser qu'un homme aussi doué, que cet homme extraordinairement bon et généreux, qui pendant si longtemps a servi le Sénat, et pendant si longtemps et si fidèlement a servi son pays, et ce à de nombreux titres, que cet homme nous ait quitté à un âge où il avait toutes les raisons de présumer, normalement, que pendant de nombreuses années il demeurerait là et serait en mesure d'apporter encore diversement sa magnifique contribution.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Y en a-t-il d'autres qui aimeraient rendre hommage à M. Hopkins?

Personnellement, je l'ai connu pendant de nombreuses années, j'ai connu Hoppy pendant longtemps, et tout le monde ici l'appelait Hoppy, et je pense que le travail qu'il a accompli pour notre Comité était vraiment très remarquable. Il avait le don d'énoncer des concepts dans un style assez littéraire, ce qui devait vous plaire, monsieur le coprésident, mais je pense qu'il plaisait également à tout le monde.

C'était du travail bien fait, un travail qui était fait si facilement, en ce sens qu'il proposait ses services un jour et que quelques jours plus tard le travail était terminé; toutefois, je pense que ces exposés à l'égard de notre comité valent ceux de

[Texte]

as any committee of a parliamentary group in the world with regard to the subject of the shadow parliament or the delegated parliament or the like.

So, to the Hopkins survivors, this Committee certainly wants to express its appreciation of a truly great public servant.

• 2040

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to suggest, Mr. Co-chairman, that perhaps the Clerk would be good enough to forward a copy of these proceedings to Mrs. Hopkins . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could this be done?

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . so that she be aware of the great admiration and affection in which we held Mr. Hopkins and the gratitude we felt to him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

You have all received notices that may appear somewhat mysterious in that

Mr. McCleave wishes to inform you that the Honourable James Jerome, Speaker of the House, will be attending the meeting on Thursday, December 2, at 11 o'clock in the morning.

There is nothing very mysterious about it. This will be done for the purpose of getting our contractual relations with our contractors established for the coming year. It will be simply a matter of time. I thought at the same time that perhaps we could see if we could make further progress towards the report that we present the two Houses, Mr. Co-chairman, and in addition settle the problem—not with staff but with our contractors.

Senator Godfrey: Could I make a comment about the notice? Maybe I am nitpicking but I have done my best to get the Liberal caucus not to send around one-page notices in large brown envelopes, which is a conspicuous waste in consumption, I think, of the worst kind. Could we please take it up with whoever it is that sends these out?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Lahaie, have you heard that? Mr. Goodale?

Mr. Goodale: I was just wondering, Mr. Chairman, and I really ask this question as a matter of information because, I must confess, I do not know exactly what the procedure is. How does the Speaker appear before us? Does he simply join in our discussion or does he appear as a witness? What really is the protocol involved in a Speaker's coming before a standing committee?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Co-chairman, as I understand it—and there is perhaps not all that amount of precedent in the world on which to rely—the Speaker would be appearing before us in effect the same as perhaps the Chairman of the Committee on Internal Economy, in the sense of an administrator explaining or dealing with his or her position before a parliamentary committee with regard to the budget of that committee; so I take it to be the appearance of Mr. Speaker Jerome on Thursday. We do have to get our protocol, I guess, rather firmly established as to how

[Interprétation]

n'importe quel comité de groupe parlementaire dans le monde sur le sujet du Parlement «fantôme» ou du Parlement «délégué», entre autres termes.

Donc, à l'intention de ceux que M. Hopkins laisse derrière lui, ce Comité tient à rappeler qu'il fut un éminent fonctionnaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suggérerais, monsieur le président, que le greffier ait l'amabilité d'envoyer un exemplaire de ce compte rendu à M^{me} Hopkins . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pouvez-vous faire cela?

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . De sorte qu'elle sache l'admiration et l'affection que nous portons à M. Hopkins et la gratitude que nous avons pour lui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

Vous avez tous reçu des avis qui peuvent vous sembler quelque peu mystérieux.

M. McCleave tient à vous informer que l'honorable James Jerome, l'orateur de la Chambre, assistera à la réunion du jeudi 2 décembre à 11 heures du matin.

Il n'y a rien de mystérieux là-dedans. Le but de cette rencontre est d'établir un nouveau contrat avec nos contractuels pour l'année qui vient. Ce sera seulement une question de temps. J'ai pensé qu'en même temps nous pourrions peut-être faire progresser le rapport que nous présentons aux deux Chambres, monsieur le coprésident, et de plus régler le problème de nos contractuels et non du personnel.

Le sénateur Godfrey: Puis-je commenter cet avis? Je suis peut-être difficile, mais j'ai fait de mon mieux pour amener le caucus libéral à ne pas envoyer des avis d'une page dans des grandes enveloppes brunes, c'est un gaspillage évident, et de la pire espèce, je crois. Pourrions-nous contacter la personne responsable de ces envois?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Lahaie, vous avez entendu? Monsieur Goodale?

M. Goodale: Monsieur le président, j'aurais une question à poser pour fins d'éclaircissement, parce que je dois admettre que je ne connais pas exactement quelle est la procédure. Comment l'orateur comparait-il à ce comité? Participe-t-il simplement à notre discussion ou comparait-il comme témoin? Quel est le protocole lorsqu'on invite l'orateur à un comité permanent?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le président, la façon dont je vois la chose, et il n'y a pas beaucoup de précédents au monde sur lesquels on peut se baser, c'est que l'orateur comparait devant nous peut-être en qualité de président du Comité de la régie interne, comme un administrateur qui explique sa position devant un comité parlementaire relativement au budget de ce comité; c'est donc comme cela que je vois la visite de M. l'Orateur Jerome jeudi prochain. Je crois qu'il faudra établir sûrement notre protocole concernant les arrangements à propos des sommes que nous payons à nos

[Text]

we make our arrangements with regard to the amounts that we pay our contractors—I cannot call them staff, but our contractors—and he is the one I gather who works with the Internal Economy Committee of the House of Commons. I guess there must be some committee on the Senate side, headed by Senator Laird, which does the same thing, but initially we are meeting with Mr. Speaker Jerome. It would be an off-the-record discussion but we would have a transcript available for those who wished to go back and consult it.

Mr. Goodale: It seems to me, the last time we discussed that particular issue of the internal arrangements at that stage, the Co-chairman had made what was generally regarded, I think, as another unsuccessful attempt to resolve the matter in discussions with the two Speakers. I take it Mr. Speaker Jerome's appearance is really in response to that discussion, is it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Perhaps, Mr. Co-chairman, I should say this: following what we put on record at that particular meeting I did meet with Mr. Speaker Jerome, the Clerk of the House Mr. Fraser, and Mr. Thomas, who is the person who nominally has entered into the agreement with Mr. Eglington, Miss Mayrand and Madame Leroux. I did meet with them and I discussed the matter. They have also had the benefit of reading the proceedings of this Committee, including off-the-record proceedings on this topic. Mr. Speaker Jerome felt it was probably better that he came down and had discussion with us on the matters that had bothered us so much.

Mr. Goodale: Fine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should perhaps add that I was not able to take part in these *démarches* or whatever you want to call them because I was laid flat with about the worst attack of flu I have ever had in my life. So the whole burden fell upon the Co-chairman. I am very sorry that I was not able to take my share of the thing, but I was totally incapacitated.

• 2045

I think I should also add that as I understand the present position in regard to the Senate, the Senate Internal Economy Committee has pretty well accepted the position that whatever arrangement is made with the House of Commons, unless it is fantastically ridiculous or something of that kind, the Senate will accept and pay 30 per cent of the cost. That was the understanding last year, and I think it is probably the tacit understanding this year. But we have not been able to put anything before the Senate Internal Economy Committee yet, because this whole thing has been dragging on since August 5. I was looking up the documents today and I was flabbergasted to discover that this had been floating in the air since August 5, which really seems almost incredible.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it happened in any other sphere, Mr. Goodale, I am afraid that Parliament would be passing acts to put an end to it. But in any event, I think most of the main issues have been pretty well explored and it should not be that difficult a meeting.

[Interpretation]

contractuels, je ne peux pas les appeler notre personnel, mais nos contractuels, et c'est l'orateur je crois, qui travaille avec le comité de la régie interne de la Chambre des communes. Je pense qu'il y a du côté du Sénat un comité semblable, dirigé par le sénateur Laird, qui assume un rôle parallèle, mais d'abord nous rencontrons l'Orateur M. Jerome. Ce sera une discussion officieuse mais il y aura une transcription disponible pour ceux qui désireront la consulter.

M. Goodale: Il me semble que la dernière fois que nous avons discuté de cette question des arrangements internes à l'époque, le coprésident avait fait ce qui est généralement considéré comme une tentative infructueuse de résoudre la question des discussions avec les deux orateurs. J'en déduis que la venue de M. l'Orateur Jerome fait suite à cette discussion, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je devrais peut-être ajouter ceci, monsieur le coprésident: suite à la discussion lors de cette rencontre en particulier, j'ai rencontré M. l'Orateur Jerome, le greffier de la Chambre, M. Fraser, et M. Thomas, celui qui a conclu l'entente avec M. Eglington, M^{lle} Mayrand et M^{me} Leroux. Je les ai rencontrés et j'ai discuté de la chose. Ils ont également pu lire le compte rendu du comité, y compris les discussions officieuses sur le sujet. M. l'Orateur Jerome pensait qu'il serait préférable qu'il vienne ici pour discuter avec nous de ces questions qui nous préoccupent tellement.

M. Goodale: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je devrais peut-être ajouter que je n'avais pu participer à ces démarches, peu importe comment vous les appelez, parce que j'avais attrapé une des pires gripes de mon existence. Donc, toute la responsabilité est retombée sur le coprésident. Je regrette de ne pas avoir pu faire ma part mais j'en étais tout à fait incapable.

Je dois aussi ajouter, si j'ai bien compris la position actuelle relativement au Sénat, que le Comité de la régie interne du Sénat a pour ainsi dire indiqué que quels que soient les arrangements faits avec la Chambre des communes, à moins qu'ils ne soient tout à fait ridicules, le Sénat accepte de payer 30 p. 100 du coût. C'était l'arrangement de l'an dernier, et c'est probablement l'arrangement tacite de cette année. Mais nous n'avons rien pu présenter au Comité de la régie interne du Sénat parce que toute cette affaire traîne depuis le 5 août. Je lisais ces documents aujourd'hui et j'ai été tout à fait estomaqué de découvrir que toute cette affaire traînait depuis le 5 août, ce qui me semble tout à fait incroyable.

Le coprésident (M. McCleave): Si cela se passait ailleurs, monsieur Goodale, je crois que le Parlement adopterait des lois pour y mettre fin. Mais de toute façon, je pense que les questions les plus importantes ont été débattues et que cette réunion ne devrait pas être trop houleuse.

[Texte]

Mr. Goodale: Okay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, Mr. Co-chairman, last week's meeting at the end of the week I took it upon myself to cancel or postpone until this week, for the simple matter that the Senate was not meeting and there would be a number of people, such as Senator Godfrey and yourself, who could not attend. I hope that I will be forgiven for that. Besides, I think, Mr. Eglington told me that we were reasonably up to date in our work so that we were not putting ourselves in too great a backlog. Am I correct on that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. Forsey): I should add that I had to be in London to make a speech on Thursday that had been undertaken a long, long time ago when I did not know the Committee would be meeting, so that this formed a further obstacle in the opinion of the Co-chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Goodale: Addressing yourself to the air base.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, just before we go into our agenda, I wanted to make note of the fact that we do not have our telephone answering service tonight, which is as a result of an economy measure by Senator Godfrey. However . . .

An hon. Member: The phone is ringing at the moment.

Senator Godfrey: . . . I did not suggest that it be kept locked.

Mr. Robinson: All I can say is that the phone rang the last time we had a meeting, it rang several times, and one of the calls was for me. It was an important call; I should have had it, and it caused me a bit of difficulty—not that I could not work it out. All I am saying is there may be occasions when this is necessary. I do not know who is phoning now, but maybe somebody needs to call. At least, if we do not have an operator, surely to God we can have the phone sitting near so somebody here can answer it.

Senator Godfrey: My suggestion was that the messenger should double up as a phone operator and be there and answer the telephone.

Mr. Robinson: I would agree with that. All I am saying is that I think the phone is necessary in the meeting and it should not be locked up in a box.

Senator Godfrey: I agree with that. If I could only find where the key is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson and Senator Godfrey, you have put your finger on something I did in my meeting with Mr. Speaker, and the Clerk of the House . . .

Mr. Goodale: Have you got a key?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . mentioned this point and the Speaker immediately said, "I do not think there should be phones operating anywhere where committees are meeting. This was perhaps a little bit further than I had

[Interprétation]

M. Goodale: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant, monsieur le coprésident, j'ai pris la responsabilité de contremander ou de remettre à cette semaine la réunion de la fin de semaine dernière, pour la simple raison que le Sénat ne siégeait pas et que beaucoup de ses membres, tels le sénateur Godfrey et vous-même, ne pourraient pas y être. J'espère que l'on me pardonnera cette initiative. De plus, je crois que M. Eglington m'a dit que nous étions passablement à jour dans notre travail; donc cela ne nous causait pas trop de retard. Ai-je raison, monsieur Eglington?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais ajouter que j'ai dit que je devais être à Londres jeudi pour prononcer un discours; c'était un engagement de longue date et à ce moment-là je ne savais pas qu'il y aurait une réunion du Comité, donc je crois que cela aurait été un autre obstacle dans l'opinion du coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Goodale: De parler à la base aérienne?

M. Robinson: Monsieur le président, avant de passer à l'ordre du jour, je veux souligner le fait que nous n'avons personne pour répondre au téléphone ce soir, suite aux mesures d'austérité du sénateur Godfrey. Toutefois, . . .

Une voix: Le téléphone sonne en ce moment.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai pas suggéré qu'il soit sous verrou.

M. Robinson: Tout ce que je puis dire, c'est que lors de la dernière réunion le téléphone a sonné plusieurs fois, et l'un de ces appels était pour moi. C'était un appel important, j'aurais dû le recevoir, et cela m'a causé un peu de difficulté, non que je n'aie pas pu m'organiser autrement. Tout ce que je dis, c'est qu'il y a des moments où c'est nécessaire. Je ne sais pas qui appelle présentement, mais quelqu'un a peut-être besoin d'appeler. Du moins, si nous n'avons pas une préposée au téléphone, nous pouvons certainement mettre le téléphone près de quelqu'un ici qui puisse y répondre.

Le sénateur Godfrey: J'avais suggéré que le messenger accomplisse deux fonctions et réponde au téléphone.

M. Robinson: Je serais d'accord avec cela. Tout ce que je dis, c'est que le téléphone est nécessaire dans ces réunions et qu'il ne devrait pas être sous verrou.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec cela. Si nous pouvions savoir où est la clé.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson et sénateur Godfrey, vous avez mis le doigt sur quelque chose dont j'ai discuté lors de ma rencontre avec M. l'Orateur; le greffier de la Chambre . . .

M. Goodale: Est-ce que vous avez la clé?

Le coprésident (M. McCleave): . . . a mentionné cela et l'Orateur a répondu immédiatement: «Je ne pense pas qu'il devrait y avoir de téléphone dans les endroits où les comités se réunissent.» Il est peut-être allé plus loin que je n'en avais

[Text]

intended to go. In any event, I did not expect that the thing would be locked up so we would all suffer in silence, because it would be relatively easy for anybody to sabotage a meeting by just dialing the phone and then taking his phone off the hook and leaving it like that, and then we would be stuck with this buzzing in the background.

Mr. Robinson: I would hope nobody would do that sort of thing. It is rather nonsensical. But I do think the phone should be made available. Even if there is no one there to answer it we could answer it ourselves or as somebody suggested, the messenger could answer it for us. But it certainly should be there and should not just be ringing in the box.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It shall be done.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I might add that the possibility that the Co-Chairman suggested of the telephone being left off the hook somewhere else for some time really no longer exists, because my experience is that if the telephone is off the hook for more than about 15 seconds, it starts making a most frightful noise in one's own office and practically no one would be proof against this horrendous shrieking.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will see. But in any event, the situation will be corrected in that regard.

• 2050

Senator Godfrey has gone for some notes. He had submitted a memorandum to us but it does not deal with the first item so perhaps we could go to that and it is SOR/76-94 Anti-Inflation Guidelines, amendment and SOR/76-28 Third Class Mail Regulations, amendment. We have had these before on May 13 and July 23 of this year, and this letter of June 14 back to Mr. Eglington from Mr. D. H. Stewart of the Anti-Inflation Board printed herewith.

June 14, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel to the Senate,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of May 19, 1976 regarding the increases in postal rates that were made by amendments to the regulations referred to in the heading of your letter.

These amendments to the regulations which were established by the Postmaster General under Section 6 of the Post Office Act were all made in December 1975 except in the case of the "Second Class Mail Regulations" which were made on October 11, 1975 and registered on October 20, 1975.

With regard to your request referred to in paragraph (i), the Anti-Inflation Board is of the opinion that the Postmaster General was bound by Part 1 of the Anti-Inflation Guidelines

[Interpretation]

l'intention. Toutefois, je ne m'attendais pas à ce que l'appareil soit sous verrou et que nous souffrions tous en silence, parce qu'il serait facile pour n'importe qui de saboter une réunion en signalant le numéro et en laissant l'appareil décroché, et à ce moment-là nous entendrions cette sonnerie à l'arrière-plan.

M. Robinson: J'espère que personne ne fera ce genre de chose. C'est plutôt idiot. Mais je crois que le téléphone devrait être disponible. Même s'il n'y a personne ici pour y répondre, nous pourrions répondre nous-mêmes, ou comme quelqu'un l'a suggéré, le messenger pourrait répondre pour nous. Mais le téléphone devrait certainement être là et non pas seulement sonner dans une boîte.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sera fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je tiens à ajouter que la possibilité qu'a mentionnée le coprésident que le téléphone pourrait rester décroché pendant un certain temps n'existe plus, parce que selon mon expérience si le téléphone est décroché pendant plus de 15 secondes il commence à émettre les sons les plus bizarres dans votre bureau et pratiquement personne ne saurait supporter ce bruit aigu.

Le coprésident (M. McCleave): Nous verrons. Mais de toute façon cette situation sera corrigée.

Le sénateur Godfrey est allé chercher des notes. Il nous a présenté un mémoire, mais celui-ci ne traite pas du premier point, aussi pourrions-nous peut-être y passer tout de suite; il s'agit du DORS/76-94, Indicateurs anti-inflation, modification et au DORS/76-28, Règlements concernant les objets de la troisième classe, modification. Nous avons déjà fait imprimer ces documents le 13 mai et le 23 juillet de cette année, ainsi que la lettre adressée à M. Eglington le 14 juin pour M. D. H. Stewart de la Commission de lutte contre l'inflation.

Le 14 juin 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres
textes réglementaires,
OTTAWA (Ontario).

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 19 mai 1976 traitant des augmentations de tarifs postaux effectuées suite à des modifications du règlement auquel renvoie l'en-tête de votre lettre.

Ces modifications du règlement établi par le ministre des Postes en vertu de l'article 6 de la Loi sur les postes, ont toutes été effectuées en décembre 1975, à l'exception du «Règlement des objets de la deuxième classe», édicté le 11 octobre 1975 et enregistré le 20 octobre 1975.

Au sujet de votre demande mentionnée au paragraphe (i), la Commission de lutte contre l'inflation estime que le ministre des Postes était lié par la Partie 1 des Indicateurs de lutte

[Texte]

before the 2nd of February 1976 in respect of the increases in prices made after October 13, 1975 and before February 2nd, 1976 in relation to the transportation of mail. In effect, the Postmaster General was a public sector supplier of commodities or services within the meaning of Section 3 (2) (a) (i) of the Anti-Inflation Act. On February 2nd, 1976 and afterwards, the only public sector suppliers of commodities or services at the federal level to whom Part 1 of the Guidelines relating to prices and profit margins is applicable are the crown corporations mentioned in the Schedule to Part 1 of the Anti-Inflation Guidelines. Fourteen crown corporations are presently listed in that Schedule.

With respect to the question referred to in your paragraph (ii), the Anti-Inflation Board is of the opinion that the increases in the postal rates mentioned above did not contravene the Anti-Inflation Guidelines because this Board is satisfied that even with the increased rates the allowable costs necessarily involved in providing the postal service will exceed by a substantial margin the gross revenue from operations derived from the postal rates. In this regard, I would like to draw to your attention the provisions of Section 18 of the Anti-Inflation Guidelines which apply to a supplier's business where he is neither acting as a distributor nor can he allocate costs to individual products or to product lines for the base period. The effect of these provisions is to permit firms that are operating in an overall net loss position to increase their prices to a level sufficient to achieve a break-even point. It follows from this that the strict application of the Guidelines would have authorized the Postmaster General to increase the postal rates at a higher level than that made by the amendments to the Regulations mentioned above.

With regard to your questions set out in paragraphs (iii) and (iv), there is no need to answer them since they are based on the premise that the increases in the postal rates in question contravened the Guidelines, which was not the case, as I explained above.

I hope I have clarified to your satisfaction the matters raised in your letter.

Yours truly,

D. H. Stewart,
Director,
Regulated Industries,
Prices and Profits Branch.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if our counsel could just explain to us if he accepts the reply that we received indicating to the effect that we are probably out of order, in that, the postal rates in question, as they say, do not contravene the guidelines at all.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, that letter from Mr. Stewart has been printed before and the question of whether or not the Committee was satisfied with the letter was considered on an early date which, if my memory serves me correctly, was May

[Interprétation]

contre l'inflation, avant le 2 février 1976, à l'égard des augmentations de tarifs adoptées après le 13 octobre 1975 et avant le 2 février 1976, pour l'acheminement du courrier. En fait, le ministre des Postes était un fournisseur d'articles ou de services du secteur public aux termes du sous-alinéa 3(2)a(i) de la Loi anti-inflation. À partir du 2 février 1976, les seuls fournisseurs d'articles ou de services du secteur public au niveau fédéral, auxquels s'applique la partie 1 des Indicateurs régissant les prix et les marges bénéficiaires, sont les sociétés de la Couronne mentionnées en annexe de la partie 1 des Indicateurs de la lutte contre l'inflation. Cette annexe énumère 14 sociétés de la Couronne.

Au sujet du problème soulevé dans votre paragraphe (ii), la Commission de lutte contre l'inflation estime que les augmentations susmentionnées des tarifs postaux ne contreviennent pas aux Indicateurs de lutte contre l'inflation; la Commission étant, en effet, convaincue que malgré l'augmentation des tarifs, les coûts admissibles découlant nécessairement du service postal, seront sensiblement supérieurs aux recettes brutes d'exploitation provenant des tarifs postaux. Je voudrais, à ce sujet, attirer votre attention sur les dispositions de l'article 18 des Indicateurs de lutte contre l'inflation, article qui s'applique à la partie de l'entreprise d'un fournisseur où il n'agit pas à titre de distributeur et à l'égard de laquelle il ne peut allouer des coûts à des produits individuels ou à des lignes de produits pour la période de base. Ces dispositions ont pour effet de permettre aux sociétés fonctionnant, dans l'ensemble, avec un déficit, d'augmenter leurs prix jusqu'à un niveau suffisant pour pouvoir boucler leur budget. Par conséquent, le ministre des Postes avait appliqué rigoureusement les Indicateurs. Il aurait pu augmenter encore davantage les tarifs postaux, contrairement à ce qui a été fait par les modifications des règlements, mentionnées ci-dessus.

Quant aux questions soulevées aux paragraphes (iii) et (iv), il n'est pas utile d'y répondre puisqu'elles découlent de la supposition que lesdites augmentations des tarifs postaux contrevenaient aux Indicateurs, ce qui n'était pas le cas comme je viens de vous l'expliquer.

En espérant que j'ai éclairci de façon satisfaisante les problèmes soulevés dans votre lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur général
des prix et profits,
Industries réglementées,
D. H. Stewart

M. Robinson: Je me demande, monsieur le président, si notre conseiller ne pourrait pas tout simplement nous dire s'il accepte la réponse qui nous a été faite, c'est-à-dire que notre question serait probablement irrecevable, parce que les tarifs postaux en question, comme ils disent, n'enfreignent pas du tout les indicateurs.

M. Eglington: Monsieur le président, cette lettre de M. Stewart a déjà été imprimée et à titre de renseignement, j'informe les membres du comité que la lettre a été étudiée, si ma mémoire est bonne, le 13 mai de cette année. Elle est à

[Text]

13, this year. The reason that it is on the agenda for, I think, the second time is that Senator Forsey wanted it to come up again.

Now the background to this was that after the Committee had disposed of the matter on May 13, accepting that although the postal increases were subject to the Anti-Inflation guidelines, that the Post Office had made out to the Anti-Inflation Board grounds as to why its postal increases were in order and were within the guidelines. There was something of a hub-bub in the press, in *The Globe and Mail* towards the end of July, and certain users of third class mail faced increases of up to 400 per cent. And when they approached the Anti-Inflation Board about it, they were not told that the guidelines, or rather the increases, were within the guidelines, they were told that the Anti-Inflation Board had no jurisdiction in the matter and they were told in any event that the Post Office Department could not segregate its costs as between services.

Mr. Robinson: Is there a reason for no jurisdiction in the matter?

Mr. Eglington: Now, the Anti-Inflation Board admitted to us that it did have jurisdiction over the increases. The Anti-Inflation Board continued to maintain to the two publishers' associations involved, Canadian Periodical Publishers Association and the Canadian Community Newspapers Association, that it had no jurisdiction on the basis that the Anti-Inflation Board, to quote Mr. Pépin, was precluded from jurisdiction over public sector pricing by a cabinet decision of December 11, 1975.

Well the cabinet decision to which Mr. Pépin refers is evidently the order in council which was before this Committee as SOR/76-94 and which was not, in fact, registered until February 2, 1976—and that is therefore the effective date of the order in council—which meant that the Post Office was exempted from the guidelines only from February 2 and that therefore these particular increases that the publishers' associations were complaining about were subject to the guidelines.

The second reason that Mr. Pépin gave in turning down the publishers' request was that the increases were made to comply with an overdue international commitment, which was of course not the reason that was given to this Committee, and that raises the question that overdue international commitments, however overdue they may be, cannot change the law of the land. And Senator Forsey wanted this matter raised again in the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I certainly did. It seems to me most serious that there should be an attempt to say that an overdue international commitment can change the law of the land. It is another example of the curious lawlessness of these people. They do not seem to have any conception of the place of law in society or what it means, or the rule of law, which in my innocent manner as a nonlawyer I had always supposed was one of the fundamental principles of our

[Interpretation]

nouveau à notre ordre du jour pour la seconde fois, je crois, parce que le sénateur Forsey l'a demandé.

Je puis vous expliquer ce qui s'est passé. Lorsque le comité a réglé la question le 13 mai, acceptant que malgré l'assujettissement des augmentations de tarif postal aux indicateurs anti-inflation, le ministère des Postes avait présenté à la Commission de lutte contre l'inflation les motifs pour lesquels les augmentations de tarif postal restaient dans les limites des indicateurs. Il y a eu du brouhaha dans les journaux à ce sujet, particulièrement dans le *Globe and Mail* vers la fin de juillet, et certains usagers du service de courrier de troisième classe ont dû faire face à des augmentations pouvant aller jusqu'à 400 p. 100. Lorsqu'ils se sont plaints à la Commission de lutte contre l'inflation, on ne leur a pas répondu que les augmentations restaient dans les limites des directives, on leur a dit plutôt que la Commission de lutte contre l'inflation n'avait pas compétence dans cette affaire et on leur a dit également que de toute manière le ministère des Postes ne pouvait pas répartir ses frais entre ses divers services.

M. Robinson: Est-ce qu'il y a une raison pour que la Commission n'ait pas compétence en la matière?

M. Eglington: Maintenant, la Commission de lutte contre l'inflation vient de nous concéder qu'elle a compétence en ce qui concerne les augmentations. Elle continue cependant d'affirmer aux deux associations d'éditeurs intéressées, la *Canadian Periodical Publishers Association* et la *Canadian Community Newspapers Association*, qu'elle n'avait pas compétence parce que, pour citer M. Pépin, une décision du Cabinet du 11 décembre 1975 enlevait toute juridiction à la Commission de lutte contre l'inflation en ce qui concerne les prix dans le secteur public.

En fait, la décision du Cabinet à laquelle fait allusion M. Pépin est évidemment le décret du conseil présenté au comité en tant que DORS/76-94 et qui n'a pas en fait été enregistré avant le 2 février 1976... c'est donc là la date d'entrée en vigueur du décret du conseil, ce qui signifie que le ministère des Postes était exempté de se conformer aux indicateurs seulement à partir du 2 février, ce qui fait que les augmentations au sujet desquelles les associations d'éditeurs se plaignent étaient assujetties aux indicateurs anti-inflation.

La deuxième raison donnée par M. Pépin pour rejeter la demande des éditeurs portait sur le fait que les augmentations avaient été faites pour remplir un engagement international en souffrance, ce qui n'était pas, bien sûr, la raison donnée au comité; il n'en reste pas moins que des engagements internationaux en souffrance, quel que soit leur retard, ne peuvent modifier aucunement les lois du pays. Le sénateur Forsey voulait donc soulever la question encore une fois au comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certainement. Il me semble qu'il est très grave de tenter de dire qu'un engagement international en souffrance peut modifier la loi du pays. C'est encore un exemple de l'étrange licence que se permettent ces personnes. Ils ne semblent avoir aucune idée de la place du droit dans la société ou de sa signification, ou encore du principe du droit, tandis que moi, n'étant pas avocat, j'avais toujours candidement supposé que c'était l'un des principes

[Texte]

Constitution. And they seem to think that the end justifies the means, that it is desirable that we should follow out international arrangements, and if we have not done it legally, well, we will do it illegally, and what does it matter? Why fuss about a minor thing like the law? This irked me very much. I thought the thing ought to be ventilated and I certainly want to ventilate my own opinion on the extraordinary attitude of these gentry when they come up against the law which happens to inconvenience them.

• 2055

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I have always thought, Mr. Chairman, there was a principle that what you cannot do directly you can do indirectly, but I never thought it applied to what you cannot do legally you do illegally. But that seems to be the case in matters such as these, the law is flaunted all the time. I would like to know when it is going to stop, when are they going to realize that what they are doing is wrong? How can you expect the general public to obey the law when the government departments themselves do not obey the law? It just does not make any sense. We have got that double standard that just really should not apply and I object to it strenuously. I think we should make note of it, and I hope they will take a look at our Minutes with regard to this whole matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would be inclined to go rather farther. I am tired of this business of sending our minutes to people and we just get humbugged over it. Nobody pays the slightest attention except in certain cases. Some departments are very good, some agencies are very good, but in a great many cases we either get no answer or we get it after months and months and months, and then it is a trip around the merry-go-round, nothing substantial comes out of it, and the thing more or less dies. And I suspect that the officials are getting the feeling, all you have to do is delay; all you have to do is indulge in circumlocutory manoeuvres and nothing will happen; this Committee is a toothless object, it is a paper tiger, and we do not need to pay any attention to it. I would like to get some of these gentry in here, put them on the mat, and say, "What are you doing and why are you doing it? What is your excuse for this? Your letters, we are tired of your letters. They do not tell us anything. They are just evasive and obstructive."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: Mr. Chairman, I appreciate that some of the explanations given may not be received too favourably by some of our colleagues, but nonetheless, as I remarked when this matter of the Post Office came up first, the Post Office versus the AIB versus ourselves, the purpose of the AIB is to control profits. The Post Office is not in a profit-making position, and on page 2 of Mr. Stewart's letter we can read, and I quote:

[Interprétation]

fondamentaux de notre constitution. Ils semblent aussi croire que la fin justifie les moyens, qu'il est souhaitable de remplir nos engagements internationaux, et si nous ne pouvons pas y arriver d'une façon légale, eh bien il suffit d'agir illégalement, qu'importe? Pourquoi se préoccuper d'une chose aussi peu importante que la Loi? Cela m'ennuyait beaucoup. J'ai pensé qu'il fallait discuter ouvertement la question et j'ai certainement l'intention de faire connaître mon opinion sur l'attitude extraordinaire de ces messieurs qui enfreignent la loi lorsqu'elle ne leur convient pas.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: J'ai toujours cru, monsieur le président, que selon un principe bien connu, ce que l'on ne peut faire directement, on peut le faire indirectement, mais je n'ai jamais pensé que l'on pouvait aller jusqu'à dire: ce que l'on ne peut faire légalement, on le fait illégalement. Mais cela semble être le cas dans de telles circonstances, on méprise constamment la loi. J'aimerais savoir quand tout cela finira, quand vont-ils comprendre qu'ils n'agissent pas bien? Comment peut-on s'attendre à ce que la population obéisse aux lois, lorsque des ministères du gouvernement ne les respectent pas eux-mêmes? Cela n'a naturellement pas de sens. Il ne devrait tout simplement pas y avoir deux poids deux mesures comme cela, et je m'y oppose énergiquement. Je crois qu'il faut le noter, et j'espère qu'ils vont jeter un coup d'œil au compte rendu de nos délibérations à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je serais même porté à aller un peu plus loin. J'en ai assez d'envoyer nos comptes rendus à toutes sortes de personnes qui nous content des balivernes. Personne n'y paie la moindre attention, sauf dans certains cas. Certains ministères sont très bons, certains organismes également, mais dans un bon nombre de cas on nous laisse sans réponse ou l'on nous fait attendre des mois et des mois, et enfin on nous mène tout simplement un bateau et rien ne ressort de tout cela. Et je me doute que les hauts fonctionnaires en viennent à penser qu'il suffit de laisser traîner les choses, d'user de circonlocutions et rien ne se passera; le comité n'est qu'un objet inoffensif, un épouvantail, et il suffit de n'en faire aucun cas. J'aimerais faire venir certains de ces messieurs ici, les mettre sur la sellette et leur dire: «Qu'êtes-vous en train de faire et pourquoi agir ainsi? Quelle est votre excuse? Nous en avons assez de vos lettres. Elles ne nous apprennent rien. Elles sont tout simplement évasives et ne servent qu'à faire de l'obstruction.»

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, je comprends que certaines explications données peuvent ne pas plaire tellement à certains de nos collègues, mais néanmoins, comme je l'ai remarqué la première fois que nous avons abordé la question du ministère des Postes, c'est-à-dire du ministère des Postes contre la Commission de lutte contre l'inflation et contre nous-mêmes, l'objectif de la Commission de lutte contre l'inflation est de contrôler les profits. Le ministère des Postes n'est pas en mesure de réaliser des profits et à la page 2 de la lettre de M. Stewart on peut lire, et je cite:

[Text]

The effect of these provisions is to permit firms that are operating in an over-all net loss position to increase their prices to a level sufficient to achieve a break-even point.

The Post Office is still in a deficit position and I do not see how we can claim, then, that any AIB regulation can possibly apply to the Post Office unless and until it is in a profit-making position.

As far as procedure is concerned, as far as the explanations given are concerned, if they were not satisfactory, fine, but the basis of it, to my mind is this . . .

Mr. Robinson: It is just because they are so inefficient, that is why they do not make any profit.

Senator Lafond: It could be, but that is not within the realm of our reference, whether they are efficient or not.

Mr. Robinson: No, but I do not think profit has anything to do with it. They are just grossly inefficient.

Senator Lafond: AIB controls profits period.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I would certainly agree with the original complaint that Mr. Robinson put on the record with respect to the apparent ignoring of the proper procedures which we tend to see all too frequently in the way that some people who have an administrative responsibility within the government seem to go about their business. I agree with his criticism in that regard completely and I would hope that as time goes by, and perhaps we might conclude that sufficient time has already gone by, it becomes apparent to those within the bureaucracy, if I can use that word, are made sufficiently aware of the parliamentary scrutiny of what they are doing that they will be more careful and more responsive to the issues raised by this Committee. In dealing specifically with this matter of the Post Office regulations I was simply going to refer to exactly the same point that Senator Lafond raised. I have seen it raised in other contexts where a dispute has arisen about whether or not the Anti-Inflation Board had jurisdiction or, if it had jurisdiction, why was it not taking some action, and the response that came back in those other cases, with apparent satisfaction, was that we were not dealing with an outfit that was making profits, and perhaps too many profits, but in fact an operation that was in a net loss position. I noticed a little bit earlier Mr. Eglington was about to interject, and I would like to have his opinion on this as to whether that particular point mentioned on page 2 of Mr. Stewart's letter adequately deals with the issue. I would appreciate hearing it again. I am sorry, I missed part of his original commentary. I would appreciate hearing again what other explanations were given previously or, at least, on other occasions by Mr. Pépin, and why it is the Anti-Inflation Board did not simply rest its case on that rather factual matter listed on page 2 rather than on some explanation about foreign commitments or something else.

[Interpretation]

Ces dispositions ont pour effet de permettre aux sociétés fonctionnant, dans l'ensemble, avec un déficit, d'augmenter leurs prix jusqu'à un niveau suffisant pour pouvoir boucler leur budget.

Le ministère des Postes accuse encore un déficit et je ne vois pas comment nous pouvons prétendre dans ce cas, qu'un règlement de la Commission de lutte contre l'inflation peut vraiment s'appliquer à ce ministère avant qu'il ne soit en mesure de réaliser des profits.

En ce qui concerne la façon de procéder, et en ce qui concerne les explications données, si elles ne sont pas satisfaisantes, très bien, mais d'après moi, le fond de tout cela . . .

M. Robinson: Ils ne réalisent pas de profits uniquement parce qu'ils sont tellement incompetents.

Le sénateur Lafond: C'est possible, mais qu'ils soient compétents ou non ne nous concerne pas actuellement.

M. Robinson: Non, mais je ne crois pas que les profits aient quelque chose à y voir. Ils sont tout simplement incompetents.

Le sénateur Lafond: La Commission de lutte contre l'inflation contrôle les profits, un point c'est tout.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, je suis certainement d'accord avec la plainte formulée par M. Robinson à l'effet que l'on semble avoir ignoré la marche à suivre, ce qui semble se produire encore bien trop souvent car on voit constamment agir ainsi certaines personnes chargées d'une responsabilité administrative au sein du gouvernement. Je suis tout à fait d'accord avec sa critique à cet égard et j'ose espérer qu'avec le temps . . . mais peut-être pourrions-nous dire qu'il s'est déjà écoulé trop de temps, mais il semble évident que les bureaucrates, si vous me permettez ce mot, sont suffisamment avertis de l'examen minutieux auquel leurs agissements sont soumis de la part du Parlement, qu'ils deviendront plus prudents et collaboreront davantage en ce qui concerne les questions soulevées par notre comité. Au sujet de ce règlement du ministère des Postes, j'aurais justement évoqué le même point que le sénateur Lafond. Ce n'est pas un cas unique et on s'est demandé pourquoi la Commission anti-inflation n'avait pas agi après que sa juridiction eut été contestée. Dans ces autres cas, la réponse apparemment satisfaisante a été qu'il ne s'agissait pas d'entreprises faisant des profits, et peut-être ne faisant pas trop de profits, mais en fait d'entreprises déficitaires. J'ai remarqué que M. Eglington voulait intervenir il y a quelques instants, et j'aimerais avoir son opinion à ce sujet, à savoir si ce point particulier mentionné à la deuxième page de la lettre de M. Stewart règle de manière convenable le problème. J'aimerais l'entendre à nouveau. Je m'excuse d'avoir raté une partie de son commentaire. J'aimerais beaucoup entendre de nouveau quelles autres explications ont été données précédemment ou, tout du moins, en d'autres occasions par M. Pépin, et la raison pour laquelle la Commission anti-inflation ne s'est pas simplement référée aux arguments énumérés à la deuxième page et à choisi plutôt de s'en tenir à une explication se fondant sur des engagements étrangers ou quelques chose d'autre.

[Texte]

• 2100

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: I am afraid, Mr. Goodale, I cannot answer the question as to why the Anti-Inflation Board did not rest upon the letter of Mr. Stewart, which the Committee found conclusive and satisfactory. I might say the publishers did not find satisfactory the explanation that the Post Office could not segregate its cost, because they maintain that they had evidence that the Post Office could, but that is simply beside the point.

What is so distressing is that in dealing with the publishers both in late July and again in early October the Anti-Inflation Board did not rely upon that eminently sensible ground that the Post Office is a losing proposition, and it had to make up ground. They took a somewhat higher ground. I almost misused the word "prerogative" and said high prerogative ground. It certainly is not that. The prerogative ground, I suppose, is the nature in which it is set in, saying that they were governed by a Cabinet directive of December 11. Well, a Cabinet decision, rather, of December 11 has no legal effect until it is embodied in an Order in Council and duly registered and dealt with under the Statutory Instruments Act so it will amend the Anti-Inflation guidelines, and the response that Mr. Pépin gave to them was quite extra legal. In fact, I suppose one should not call a spade by another name. It was illegal, the reason that was given. As far as implementing an overdue international commitment, if an overdue international commitment is to be implemented into the law of Canada, it has to be done lawfully, and I suppose it has been done lawfully for increases after these by amending the Anti-Inflation guidelines. The Committee has in the past expressed a reservation about implementing international agreements by subordinate legislation. It has not committed itself to any view on that as yet but, leaving that aside, if we assume that by exempting the Post Office and allowing it to increase its charges after February 2, the international agreements could be implemented in that fashion. As of the date of the increases that the publishers were complaining about this stood between the implementation of that overdue international agreement, or stood between that agreement and its successful implementation by the Anti-Inflation Act and guidelines.

Mr. Goodale: The explanations given earlier were explanations given by Mr. Pepin to the community newspaper associations and other groups . . .

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Goodale: . . . which were complaining to the AIB. Were those opinions ever officially given to us or were they . . .

Mr. Eglington: No, no, they were on several occasions reported in the *Globe and Mail*. The explanations that we got were the ones in Mr. Stewart's letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one here and, by the way, it refers of course to other classes of mail than the one

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Eglington.

M. Eglington: Je suis désolé, monsieur Goodale, mais je ne peux vous dire pourquoi la Commission anti-inflation n'a pas fondé son explication sur la lettre de M. Stewart que le comité avait trouvée exhaustive et satisfaisante. Je dois dire que les éditeurs n'ont pas trouvé l'explication du ministère des Postes satisfaisante. Ils affirment avoir la preuve que le ministère des Postes peut établir des tarifs spéciaux mais là n'est pas la question.

Ce qui est désespérant, c'est que dans cette affaire des éditeurs à la fois à la fin de juillet et de nouveau début octobre, la Commission anti-inflation ne s'est pas reposée sur cet argument éminemment raisonnable que le ministère des Postes est une entreprise déficitaire et qu'il lui faut redresser la situation. Elle a invoqué une raison supérieure. J'ai peut-être mal utilisé l'expression «prérogative», je n'aurais pas dû faire prérogative supérieure. Ce n'est certainement pas cela. C'est une prérogative, je suppose, parce que selon eux, ils sont régis par une directive du Cabinet en date du 11 décembre. Une telle décision du Cabinet ne peut avoir d'effet légal tant qu'elle n'a pas pris la forme d'un décret en conseil et n'a pas dûment été inscrite et incluse dans la loi sur les textes réglementaires afin de modifier les indicateurs anti-inflation, et la réponse donnée par M. Pepin était pratiquement extra-légale. En fait, on devrait appeler un chat un chat, la raison invoquée était illégale. Quant à cette entrée en vigueur tardive d'un accord international, lorsqu'un engagement international pris depuis longtemps doit être inscrit dans la Loi canadienne, il doit l'être légalement, et je suppose qu'il l'a été légalement pour les augmentations subséquentes en amendant les indicateurs anti-inflation. Le Comité a déjà exprimé ses réserves quant à l'application d'accords internationaux par le biais de mesures législatives auxiliaires. Il ne s'est pas encore prononcé sur ce sujet mais, abstraction faite de ces réserves, nous pouvons supposer qu'en exemptant le ministère des Postes et en lui permettant d'augmenter ses tarifs après le deux février, cela pourrait permettre d'appliquer ces accords internationaux. Quant à la date de ces augmentations au sujet desquelles les éditeurs se plaignaient, elles se situaient entre cet accord international et son application par la Loi anti-inflation et les indicateurs.

M. Goodale: Les explications données plus tôt étaient les seules données par M. Pepin aux associations de journaux communautaires et à d'autres groupes. . .

M. Eglington: C'est exact.

M. Goodale: . . . qui se plaignaient de la Commission anti-inflation. Ces explications nous ont-elles jamais été communiquées officiellement ou ont-elles. . .

M. Eglington: Non, ce sont celles qui ont figuré à plusieurs reprises dans le *Globe and Mail*. Les explications qui nous ont été communiquées sont celles figurant dans la lettre de M. Stewart.

Le coprésident (M. McCleave): Cette lettre-ci et, à propos, elle se réfère bien entendu à d'autres classes de courrier que

[Text]

that has been presented on the agenda this evening. As a result of the previous meeting Senator Forsey and myself had written Mr. Blais, as members will recall from the previous meeting, asking for an explanation as to the authority on which the increases were based. We have not had, I guess, even an acknowledgement of the letter back.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not recall any.

• 2105

Mr. Goodale: What was the date of that again?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it was sent out approximately seven days ago.

Mr. Eglington: But that was on the 10-cent postage made notwithstanding the Post Office Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, well, it dealt with both first and second class increases.

Mr. Eglington: Yes, but of a particularly restricted kind, as the letter rate is, and the newspaper rate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not recall our writing a letter on (Inaudible).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We did not send a letter on the third class, et cetera, and this is what, of course, we are dealing specifically with.

Mr. Goodale: It seems to me our grievance in this particular case is not so much with the Postmaster General as it might be with Mr. Pepin . . .

Mr. Eglington: It is not the Postmaster General.

Mr. Goodale: . . . as to why he gave that reason to those public groups and at some later date one of his directors would give us a different reason. Maybe we should ask for some clarification of that from Mr. Pepin or from the Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is one thing to say under the guidelines the Post Office is in a perfectly good position, which is in effect, I think, what it says on the second page. They do not make a profit. They are in a loss position and therefore you cannot apply the guidelines, it is quite another matter to say, "Oh, the guidelines do not apply. They are outside the guidelines. There is no jurisdiction" because, as I see it, on February 2, 1976 the Board had jurisdiction. It had jurisdiction and could say, "But there is no reason for restricting this increase. It is under the guidelines but the guidelines do not have any effect because it is in a loss position." If they had said that I should not have had any kind of complaint at all, but it is the curious purported legal reasoning they are trying to produce which bothers me, and a few points the counsel has referred to.

I am sorry to have taken up so much time. I suppose I can be blamed for taking up so much time as I asked to have it raised again on account of my absence, unavoidable absence, when it came up previously.

[Interpretation]

celles figurant à l'ordre du jour de ce soir. A la suite de la réunion précédente, le sénateur Forsey et moi-même avons écrit à M. Blais comme les membres s'en souviendront, lui demandant de nous dire qui avait autorisé ces augmentations. On ne nous a même pas accusé réception de la lettre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'en ai pas souvenir.

M. Goodale: Quand l'avez-vous envoyé, encore?

Le coprésident (M. McCleave): Sauf erreur il y a à peu près 7 jours.

M. Eglington: Mais il s'agissait du tarif à 10¢. nonobstant la Loi sur le ministère des Postes.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, il s'agissait à la fois des augmentations concernant la première et la deuxième classe.

M. Eglington: Oui, mais en particulier pour le tarif des lettres et le tarif des journaux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne me souviens pas que nous ayons écrit une lettre. . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'avons pas envoyé de lettre concernant la troisième classe et c'est bien entendu l'objet qui nous occupe actuellement.

M. Goodale: Il me semble que dans ce cas particulier notre grief ne vise pas tant le ministre des Postes que M. Pepin. . .

M. Eglington: Ce n'est pas le ministre des Postes.

M. Goodale: . . . Nous voulons savoir pourquoi il a donné cette raison à ces associations et pourquoi un peu plus tard un de ses directeurs nous donne une raison différente. Nous devrions peut-être demander des éclaircissements à M. Pepin ou à la Commission.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dire que par rapport aux indicateurs le ministère des Postes est tout à fait justifié, c'est d'ailleurs ce qui est dit à la deuxième page de la lettre, car il ne fait pas de profit, qu'il est déficitaire et que par conséquent on ne peut appliquer les indicateurs, est une chose. Par contre, dire que les indicateurs ne s'appliquent pas, que ce ministère en est exempté, qu'il n'y a pas juridiction en est une autre, car, d'après ce que je peux voir, le 2 février 1976 la Commission avait juridiction. Elle avait juridiction et pouvait dire qu'il n'y avait aucune raison de restreindre cette augmentation et que les indicateurs ne pouvaient avoir d'effets puisque ce ministère était en position déficitaire. Si la Commission avait proposé cet argument, je n'aurais eu aucune raison de me plaindre, mais c'est le curieux raisonnement juridique utilisé qui me gêne ainsi que les faits rapportés par notre conseiller.

Je m'excuse d'avoir parlé si longtemps. Je suppose qu'on peut me blâmer d'y avoir consacré tant de temps dans la mesure où j'ai demandé qu'on en reparle à cause de mon absence inévitable lorsque vous en avez débattu précédemment.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sure it will be back before us on future occasions.

Senator Lafond.

Senator Lafond: Well, I would rather refer to the Anti-Inflation Board than refer to its Chairman by name in instances such as this. But again, it seems to me that we had an explanation that seemed to satisfy us. Is it within the ambit of our reference to discuss whether the explanation given by the AIB to a third party is the right one or not? It seems to me it is not.

Senator Godfrey: I think we have got an explanation—Why do we pursue the matter further? The other point, of course, is much more important, but why pursue this any further? I agree with Senator Lafond in what . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I think there is a point there. On the other hand, we have got the admission here on page one that the Anti-Inflation Board is of the opinion that the Postmaster General was bound by Part I of the Anti-Inflation guidelines before February 2, 1976 in respect of the increases in prices made after October 13, 1975 and before February 2, 1976. But apparently the decision which was carried into effect, as I understand it, was carried into effect before the Order in Council of February 2, 1976. And this point is before us. This has nothing to do with what anybody said to the publishers. This (inaudible) before us, that they acted before they had what as far as I can see is the legal authority to act.

Senator Godfrey: I do not follow that.

Mr. Eglington: No, I think that the situation is that in Mr. Stewart's letter there is, true, the admission that the Board had jurisdiction, and in the exercise of that jurisdiction the Board cleared the increases and cleared them in a way that satisfied this Committee. I think that is the substance of Mr. Stewart's letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond, may I hold then perhaps the point that you have raised, seconded by Senator Godfrey, until we have the answers from the Postmaster General, which perhaps may really concentrate the issue in this Committee.

Senator Godfrey: (Inaudible).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right, we will get it right down there. It is either going to be in the line of fire or not.

Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Are we really saying, Mr. Chairman, that the Anti-Inflation Board guidelines only apply to the 17 enumerated agencies and not to the Post Office?

• 2110

Mr. Eglington: That is the effect, Mr. Robinson, of the amendment which is involved in SOR 76-94. The Crown in all its manifestations is exempted from the guidelines except for the particular agencies that were specified in the schedule, one of which is for instance the Northern Canada Power Commis-

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Je suis certain que nous y reviendrons.

Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je préférerais que l'on parle de la Commission de lutte contre l'inflation plutôt que de se référer à son président en le citant nommément dans de tels cas. Néanmoins, il me semble que nous avons reçu une explication satisfaisante. Nous incombe-t-il de débattre de la validité d'une explication donnée par la Commission anti-inflation à tierce personne? Je ne le pense pas.

Le sénateur Godfrey: Je pense que nous avons reçu une explication—pourquoi poursuivre? L'autre point, bien entendu, est beaucoup plus important, alors pourquoi poursuivre? Je conviens avec le sénateur Lafond que . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Je crois qu'il y a un autre point ici. Par contre, nous avons ici à la première page écrit noir sur blanc que la Commission de lutte contre l'inflation estime que le ministre des Postes était lié par la partie I des indicateurs de lutte contre l'inflation, avant le 2 février 1976, à l'égard des augmentations de tarif adoptées après le 13 octobre 1975 et avant le 2 février 1976. Mais apparemment la décision transcrite dans la pratique, d'après moi, a été transcrite dans la pratique avant la publication du décret ministériel du 2 février 1976. Et là est toute la question. Cela n'a rien à voir avec ce que quiconque a pu dire aux éditeurs. Ce dont nous sommes saisis c'est le fait que le ministère est agi avant qu'il n'y soit autorisé légalement selon moi.

Le sénateur Godfrey: Je ne vous suis pas.

M. Eglington: Non, dans sa lettre M. Stewart reconnaît que la Commission avait la juridiction et que dans l'exercice de cette juridiction elle a autorisé les augmentations et les a autorisées d'une manière satisfaisant ce Comité. Je crois que c'est l'essence même de la lettre de M. Stewart.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond, pourrais-je alors réserver la question que vous avez soulevée, appuyée par le sénateur Godfrey jusqu'à ce que nous ayons les réponses du ministre des Postes ce qui permettra peut-être de regrouper tous les problèmes.

Le sénateur Godfrey: (Inaudible)

Le coprésident (M. McCleave): C'est exactement ce que nous ferons. Nous étudierons cette question avec les autres ou pas du tout.

Monsieur Robinson.

M. Robinson: Estimons-nous donc réellement, monsieur le président, que les indicateurs de la Commission anti-inflation ne s'appliquent qu'aux 17 sociétés énumérées et pas au ministère des Postes?

M. Eglington: Monsieur Robinson, c'est l'effet qu'a l'amendement figurant dans le DORS/76-94. Tous les organismes de la Couronne sont exemptés du respect des indicateurs sauf dans le cas particulier des sociétés énumérées à l'annexe, par exemple la Commission d'énergie du Nord canadien au sujet

[Text]

sion that has come up before us several times and is coming up again.

Mr. Robinson: And we have no reason why they were specifically excluded.

Mr. Eglington: That I presume is a matter of government policy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes. Really that is not our affair.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that probably draws to my mind very clearly that the Post Office is not among the 17, and therefore it is another class we find all together.

All right. We will be getting an answer back from Mr. Blais in due course and then we will have to tackle it as best we can.

SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act. There is a letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of October 21, 1975; a reply back on February 4, 1976; Mr. Eglington's further response of July 8, 1976; and her reply of July 19, 1976, dealing with several subjects, the last one, that is, but one of them dealing with SOR/74-157. These four are printed in order.

October 21, 1975

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

Dear Mrs. Temple:

The Committee considered the above Proclamation again at its meeting of 16th October. The Committee had before it Mr. Gordon's letter of the 20th August last, and was not disposed to consider that that letter actually traversed the real points in issue. Consequently, I am instructed to draw this matter to your attention once again and to say that the Committee is still of the view that the Proclamation is *ultra vires* as a purported dispensation from the Navigable Waters Protection Act in favour of Denison Mines Limited, no statutory authority for such a dispensation existing. The Committee is also still of the further view that the Proclamation is not in conformity with the enabling power in that it does not declare any specific rivers, streams, or waters, or any part or parts thereof, as exempt from the operation of sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Acting Counsel.

[Interpretation]

de laquelle nous avons été saisis plusieurs fois et au sujet de laquelle nous allons être de nouveau saisis.

M. Robinson: Et on ne nous donne pas de précision quant à la raison de cette exclusion.

M. Eglington: Je suppose que cela entre dans la politique gouvernementale.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, oui. En fait, cela ne nous regarde pas.

Le coprésident (M. McCleave): Cela me fait comprendre clairement que le ministère des Postes ne figure pas dans ces 17, et que par conséquent il s'agit d'une catégorie tout à fait différente.

Très bien. Nous obtiendrons une réponse de M. Blais en temps opportun et nous ferons alors de notre mieux.

DORS/74-157—Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables. Il y a une lettre de M. Eglington adressée à M^{me} Temple en date du 21 octobre 1975; la réponse en date du 4 février 1976; une nouvelle lettre de M. Eglington en date du 8 juillet 1976 et la réponse de M^{me} Temple en date du 19 juillet 1976, cette dernière traitant de plusieurs sujets mais une d'entre elles traitant du DORS/74-157. Nous allons faire figurer ici dans l'ordre ces lettres.

Le 21 octobre 1975

Madame M. D. Temple,
Conseiller juridique,
Ministère des Transports,
Édifice Transports Canada,
Place de Ville,
OTTAWA (Ontario).

Objet: DORS/74-157—Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi

Madame,

Au cours de sa réunion du 16 octobre, le Comité a étudié de nouveau la proclamation susmentionnée. Après avoir pris connaissance de la lettre de M. Gordon du 20 août dernier, le Comité en a conclu que celle-ci n'expose pas les véritables questions en litige. Le Comité m'a donc prié de communiquer de nouveau avec vous afin de vous faire savoir qu'il considère toujours que la proclamation qui soustrait la société Denison Mines Limited à l'application de la Loi sur la protection des eaux navigables est *ultra vires* puisqu'il n'existe à ce sujet aucun texte habilitant. En outre, le Comité est d'avis que la proclamation n'est pas conforme aux pouvoirs habilitants puisqu'elle ne précise pas quels fleuves, rivières, cours d'eau ou quelles parties de ces fleuves, rivières au cours d'eau sont soustraits à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Conseiller,
G. C. Eglington.

[Texte]

4 February 1976

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate,
Parliament Buildings
Ottawa K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

I am in receipt of your letter of 21 October 1975 and the Department of Transport has taken into advisement the comments made by the Committee.

Yours very truly,

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

July 8, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

Your life: X2152-12

Thank you for your letter of 4th February last.

I was wondering whether you are in a position to advise of any results of the Department of Transport's having taken the Committee's comments under advisement.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

July 19, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
& Other Statutory Instruments
Victoria Building
Room 314
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario

[Interprétation]

Le 4 février 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes
réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Monsieur:

Objet: DORS/74-157, Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

J'ai reçu votre lettre du 21 octobre, 1975 et je désire vous aviser que le Ministère des Transports a pris en considération les commentaires formulés par le Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
M. D. Temple.

Le 8 juillet 1976

M^{me} Mary Temple,
Conseiller juridique,
Ministère des Transports,
OTTAWA.

Madame:

Objet: DORS/74-157, Région du Lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

Je vous remercie pour votre lettre du 4 février dernier.

Je me demandais s'il vous était possible de nous aviser de tout changement apporté par le ministère des Transports suite à un commentaire formulé par le Comité.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique,
G. C. Eglington.

Le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

[Text]

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regs.,

SOR/76-305, Motor Vehicle Safety Regulations,

SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario proclaimed Exempt from sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

With respect to your question as to any action the Department of Transport has taken in connection with sections 7(2) and 29(1)(b) of the General Pilotage Regulations, I must inform you that no proposed amendments to these sections are being prepared.

With respect to your question as to SOR/74-157 and the Committee's comments thereon, I would like to point out that to date, no similar exemption order has been made and therefore I cannot of course determine in what manner the Department of Transport will implement the comments of the Committee.

With respect to the new definitions for "antique reproduction vehicle" and "antique vehicle", the purpose of such new definitions appears to have been for the purpose of the new definition of "passenger car" which was enacted in the same amending instrument. This definition of "passenger car" uses the term "antique reproduction vehicle" and the definition of the term "antique reproduction vehicle" uses the term "antique vehicle".

Yours very truly

Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey, has a comment but first could I ask Mr. Eglington if he would comment?

Mr. Eglington: In a way, Mr. Chairman, this is before the Committee as a matter of record because this matter is dealt with in the draft report and this particular instrument is used as an illustration. I am not sure whether one can read into Mrs. Temple's words the message that the Department of Transport will not do it again or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you think they should be saying that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: It would be comforting if they did.

Mr. Robinson: I take it you are not satisfied then with the response.

Mr. Eglington: It does not, Mr. Robinson, amount to a statement that the Department will not make dispensations of that kind in the future. They have simply told us they have not done it again.

[Interpretation]

Monsieur,

Objet: DORS/73-82, Règlement général sur le pilotage

DORS/76-305, Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles,

DORS/74-157, Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

En ce qui a trait à votre question sur les mesures que pourrait prendre le ministère des Transports relativement au paragraphe 7(2) et à l'alinéa 29(1)(b) du Règlement général sur le pilotage, je tiens à vous faire savoir qu'aucune modification à ces paragraphes n'est actuellement envisagée.

En ce qui a trait à votre question concernant le DORS/74-517 et aux commentaires du Comité à son endroit, je dois vous faire remarquer que jusqu'à maintenant aucune ordonnance d'exemption de cet ordre n'a été rendue; je ne peux donc voir de quelle façon le ministère des Transports donnera suite aux commentaires du Comité.

En ce qui a trait aux nouvelles définitions de «réplique d'ancien modèle» et de «ancien modèle», elles ont été adoptées conformément à la nouvelle définition de «voiture de tourisme» qui a été adoptée dans le même texte. Cette définition de «voiture de tourisme» comprend aussi le terme «réplique d'ancien modèle» et enfin la définition du terme «réplique d'ancien modèle» comprend le terme «ancien modèle».

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller général,
Transport Canada,
Direction du Contentieux,
M^{me} M. D. Temple,
Conseiller juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Godfrey a une observation à faire mais tout d'abord pourrais-je demander si M. Eglington a quelque chose à dire?

M. Eglington: D'une certaine manière, monsieur le président, il ne s'agit que d'un simple rappel car nous traitons de cette question dans le rapport intérimaire et ce texte réglementaire particulier nous sert d'illustration. Je ne sais si on peut lire entre les lignes de la lettre de M^{me} Temple que le ministère des Transports ne récidivera pas.

Le coprésident (M. McCleave): Pensez-vous qu'il devrait le dire, monsieur Eglington?

M. Eglington: Cela serait fort apprécié.

M. Robinson: J'en conclus donc que cette réponse ne vous satisfait pas.

M. Eglington: On ne nous dit pas, monsieur Robinson, que le ministère ne récidivera pas à l'avenir. On nous dit simplement que cela ne s'est pas reproduit.

[Texte]

Senator Lafond: It does not amount to a statement, period.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is very doubtful. First of all it says:

I am in receipt of your letter . . . and the Department . . . has taken into advisement . . .

That is a curious phrase. That should probably be under advisement.

. . . the comments made by the Committee.

And then Mr. Eglington writes and says, can you tell us the results? And the answer is:

. . . I would like to point out that to date, no similar exemption order has been made and therefore I cannot of course determine in what manner the Department of Transport will implement the comments of the Committee.

Which is an elaborate way of saying nothing in particular and saying it very well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At least they do say that we caught them with their fingers in the cookie jar. Maybe we are supposed to keep an around-the-clock surveillance to see that the fingers do not go near the cookie jar again. I am not sure. Is there a feeling in the Committee on this point?

Mr. Robinson: I think we are expected to keep a watching brief and I do not think this should be necessary. Surely to goodness we have made the observation and we expect them to do something about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I think you are right, Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey, are you going to say something on the point you raised here?

Senator Godfrey: Yes. There is a certain lack of a sense of urgency which I have mentioned before. If we are going to accomplish something—we are not really showing we are very much in earnest if we wait to begin with over three months before they give us a two liner back that they have taken under advisement, and then eight or nine months later we say we were wondering whether you are in a position. Wondering, hell. I think we should have pursued it with vigour and all the letters should be dated one month ahead of time. You know, there should be a system instituted where a month from now we write and say, what about it? Then we give the impression that we are a little more serious.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is partly a problem of the fact that we have a very small staff which is very heavily burdened.

• 2115

Senator Godfrey: I will not accept that problem just as an automatic one month from now saying, "We wrote you; now may we please have a reply? You know—eight months; it can

[Interprétation]

Le sénateur Lafond: On ne peut considérer cela comme une déclaration d'intention, un point c'est tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est fort douteux. Tout d'abord il est dit:

J'ai reçu votre lettre . . . et . . . le ministère . . . a pris en considération . . .

C'est une expression bizarre. Il faut que cela soit pris en considération.

. . . les commentaires formulés par le Comité.

Dans sa nouvelle lettre, bien entendu, M. Eglington demande à connaître les résultats de cette prise en considération. Et la réponse est alors la suivante:

. . . Je dois vous faire remarquer que jusqu'à maintenant aucune ordonnance d'exemption de cet ordre n'a été rendue; je ne peux donc voir de quelle façon le ministère des Transports donnera suite aux commentaires du Comité.

Ce qui est une manière sophistiquée de ne rien dire en le disant très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Au moins ils reconnaissent que nous les avons pris les mains dans le pot de confiture. Nous sommes peut-être censés monter la garde devant le pot de confiture pour qu'ils ne puissent pas y toucher de nouveau. Je me demande. Qu'en pense le Comité?

M. Robinson: Je ne pense pas qu'on attende de nous qu'on monte la garde longtemps et je ne crois pas que cela soit nécessaire. Nous leur avons fait une observation et nous comptons qu'ils fassent quelque chose à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je crois que vous avez raison, monsieur Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey, vous voulez dire quelque chose à ce sujet?

Le sénateur Godfrey: Oui. Il y a un certain manque de caractère d'urgence que j'ai déjà mentionné. Si nous voulons arriver à quelque chose . . . nous ne montrons pas vraiment que cela nous préoccupe sérieusement lorsque pour commencer nous attendons plus de trois mois pour ne recevoir qu'une réponse en deux lignes nous disant qu'ils ont pris en considération nos commentaires, et ensuite 8 ou 9 mois plus tard nous leur disons que nous nous demandons s'ils sont en mesure . . . Nous nous demandons! Je crois que nous aurions dû faire preuve de plus de fermeté et que toutes les lettres devraient être antidatées d'un mois. Nous devrions instituer un système d'antidatage d'un mois, qu'en pensez-vous? Nous donnerions alors l'impression que nous sommes un peu plus sérieux.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est en partie dû au fait que notre personnel est très peu nombreux et surchargé de travail.

Le sénateur Godfrey: Je ne pense pas que vous puissiez me dire systématiquement tous les mois: «nous vous avons écrit; pouvons-nous s'il vous plaît avoir une réponse?» Vous savez,

[Text]

be easily done, just as easily in one month as eight or nine months. That is all I want to say, and I said it once before and I do not need to belabour the question any more. I am quite sure that our staff is capable of taking the hint once again and there will not be any difficulties in the future.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: We were originally on a six-month cycle, then it was cut to three months. Now I must confess to you that I do not think it is being kept up at three months because there are now somewhere approaching 400 of these things that are in one state of suspension or another. In many instances I have learnt also—I agree with Senator Godfrey it should be done in a month, and in fact I would be inclined to think that in some instances, particularly instances where we know we do not get results, it should be cut to a fortnight. But there are practical limitations on what can be achieved; for all that I know those sort of excuses sound lame. I also know that some departments themselves are swamped at the other end, and they do intend to get around to dealing with them.

Senator Godfrey: We will be at priority z, but your letter of July 8 received a response in 11 days' time on July 19, and it was written and it started on July 8; and if it was written on November 21 you might have got a response on November 30.

Mr. Eglington: But would it be the same response?

Senator Godfrey: All right, but you know—I do not want to belabour the point. I just point out that this thing should just go out automatically—Will you please let us know.'

Mr. Eglington: There is one very practical limitation, Senator Godfrey, as there is one person to do all this typing and that person already works about nine and a half hours a day, and there is a practical limit to the amount of miles a carriage can be driven.

Senator Godfrey: Oh, come on, now. If you need any more typists you can ask, but I just will not accept—you can type a letter in—I mean these explanations are—you are going to get me mad in a minute now. You can type something in November just as well as July; now that is all. Now I do not want to belabour the point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely there is a physical limit. You have got one person doing an immense amount of typing and we need another person.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We need another person, and I think we are going to go after another person, too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We will have to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey, I am supporting your camp.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So am I, but I think we have got to recognize that the burden on Mrs. Leroux, who is the only person there to do this, is already just about at the

[Interpretation]

cela peut se faire aussi facilement en un mois qu'en 8 ou 9 mois. C'est tout ce que je voulais dire, mais comme j'en ai déjà parlé il est inutile pour moi de m'entêter sur cette question. Je suis persuadé que notre personnel sera avisé et qu'il n'y aura aucune difficulté à l'avenir.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: A l'origine, le délai était de 6 mois, et on l'a ensuite réduit à 3 mois. Je dois avouer que nous ne respectons pas ce délai de 3 mois, car il y a présentement environ 400 de ces cas en suspend. Dans bien des cas, et je suis d'accord avec le sénateur Godfrey, un mois suffirait, et en fait j'irais même jusqu'à dire que dans certains cas, notamment lorsque nous savons que nous n'obtenons aucun résultat, il faudrait réduire ce délai à 2 semaines. Mais il y a des limites à ce qu'on peut faire; en ce qui me concerne, ce genre d'excuses est un peu faible. Je sais également que certains ministères sont débordés eux aussi, et ils ont l'intention de s'en occuper.

Le sénateur Godfrey: Nous sommes peut-être au bas de la liste des priorités, mais nous avons répondu à votre lettre du 8 juillet 11 jours plus tard, soit le 19 juillet; et si elle avait été écrite le 21 novembre, vous auriez peut-être reçu la réponse le 30 du même mois.

M. Eglington: Mais est-ce que la réponse aurait été la même?

Le sénateur Godfrey: Peut-être pas, mais vous savez—je ne veux pas m'entêter sur cette question. Je voulais simplement indiquer que ce genre de chose devrait être réglé automatiquement par un «Veuillez, s'il vous plaît, nous aviser».

M. Eglington: On est cependant limité sur le plan pratique, sénateur Godfrey, puisque une seule personne est chargée de dactylographier tous ces textes et que cette personne travaille déjà environ 9 heures et demie par jour. Il y a des limites, tout de même.

Le sénateur Godfrey: Bon, ça va. S'il vous faut plus de dactylos, vous pouvez en demander, mais je n'accepte pas ce genre d'excuse. Si vous continuez, je vais me fâcher. On peut dactylographier une lettre aussi bien en novembre qu'en juillet. Maintenant, ça suffit. Je ne veux plus en parler.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous êtes certainement limité sur le plan physique. Vous n'avez qu'une dactylo pour faire tout ce travail; il nous faut une autre personne.

Le coprésident (M. McCleave): Il nous faut une autre personne, et je crois que nous allons en embaucher une.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela s'impose.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey, je suis d'accord avec vous.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi aussi, mais il nous faut reconnaître que Mme Leroux, qui est la seule personne à faire tout ce travail, a déjà atteint la limite de l'endurance. Ce travail demande beaucoup d'efforts physiques.

[Texte]

limits of endurance. There is an immense amount of sheer physical typing sitting and doing this kind of thing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I say this for the record that is going to go back to the highers up, that if she gets somebody withner or under her, that will make her labour negotiations very much easier. She will be in charge of somebody so we will not have to argue about the rate of pay that the estimable lady should be . . .

Senator Lafond: Well, let us say that we need one or two or three typists, and let the Speaker and the House of Commons staff set the rate and all that, just as long as they provide us with the typists.

Mr. Robinson: Mr. Chairman . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: . . . Senator Godfrey gets carried away with somebody who is looking after the phone every night and so on and they are trying to cut costs on that, and now he wants to build up costs by getting extras we may not need. This is not consistent.

Senator Godfrey: Last February I complained in here about excessive costs. I pointed out at that time that this is the only building that I knew of where fully automatic elevators had two operators running them. Now the Senate since then has cut out its operators. Tonight I should explain why I was so late in getting back here; because it took me three minutes to get the elevator over here that was operative, which was on the second floor, and I said, "Why are you so late coming down to the basement?" He said, "Because I was talking to an M.P." So the elevator there would be a lot more efficient if it did not have any operator because there would not be anybody for the M.P. to talk to while he had his foot one side out and one in and the operator said, "What could I do?"

Mr. Goodale: If his constituents will not talk to him, who is he going to talk to?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the sum of the thing is that when we get the Speaker here on Thursday, we had better give him the works on this necessity of having some extra clerical help to do the kind of thing we need . . .

Senator Godfrey: We need some temporary help to do these routine things . . .

Senator Lafond: Let us not use the word "temporary" because it will not work.

An hon. Member: No, it will not work.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, Mr. McKenzie and Mr. Lahaie and Mr. Bouffard are going to report to us before, and maybe with the Speaker about how we get extra help. That will be reported on. We are going to present to Mr. Speaker our needs, not our requests.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): J'aimerais également ajouter pour le compte rendu qu'on lira en haut lieu, que s'il est possible de lui adjoindre un collègue ou un assistant, la négociation de ses conditions de travail s'en trouvera grandement facilitée. Elle sera responsable de quelqu'un et nous ne serons donc plus obligés de négocier le niveau salarial que cette dame digne d'estime devrait . . .

Le sénateur Lafond: Eh bien, disons qu'il nous faut, une, deux ou trois dactylos, et laissons à l'Orateur et au personnel de la Chambre des communes le soin de fixer son traitement, du moment qu'ils se chargent de nous en envoyer.

M. Robinson: Monsieur le président . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: . . . le sénateur Godfrey s'emporte parce que quelqu'un est chargé de répondre au téléphone toutes les nuits et alors, que l'on essaie de réduire nos dépenses, et maintenant il veut les augmenter en embauchant du personnel supplémentaire dont nous n'aurons peut-être pas besoin. C'est illogique.

Le sénateur Godfrey: En février dernier, je me suis plaint ici des coûts excessifs. J'ai indiqué à ce moment-là que cet édifice était, autant que je sache le seul où l'on ait deux garçons d'ascenseur pour faire fonctionner des ascenseurs entièrement automatiques. Depuis lors, le Sénat a supprimé cette dépense inutile. Je devrais maintenant vous expliquer pourquoi je suis arrivé ici en retard; c'est parce qu'il m'a fallu attendre trois minutes l'ascenseur qui était en service, mais qui était arrêté au deuxième étage; et lorsque j'ai demandé au garçon pourquoi il lui a fallu autant de temps pour descendre au sous-sol, il m'a répondu qu'il bavardait avec un député. J'estime donc que cet ascenseur serait beaucoup plus efficace s'il n'y avait pas de garçon, car il n'y aurait alors personne pour bavarder avec les députés qui gardent un pied dans la porte pour l'empêcher de se refermer. «Que vouliez-vous que je fasse?» m'a demandé le garçon?

M. Goodale: Si ses commentants ne lui parlent pas, à qui peut-il s'adresser?

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour résumer, lorsque l'Orateur viendra ici jeudi, nous ferons mieux de lui parler de ce besoin d'embaucher des dactylos supplémentaires pour nous aider . . .

Le sénateur Godfrey: Il nous faut du personnel temporaire pour faire ce genre de travail routinier . . .

Le sénateur Lafond: Il ne faut pas utiliser le mot «temporaire», car ça ne marchera pas.

Une voix: Non, sûrement pas.

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, MM. McKenzie, Lahaie et Bouffard nous feront leur rapport auparavant, et ils nous diront peut-être comment nous pouvons obtenir de l'aide supplémentaire. Nous ferons ensuite part de nos besoins, et non pas de nos demandes, à monsieur l'Orateur.

[Text]

• 2120

Mr. Eglington: I should say also that one of the difficulties is that as this operation has got bigger and bigger—or at least the volume of paper has become bigger—the filing system has not kept pace with the expansion of the volume. It is not an easy thing now to track down everything that is a month old or two months old, except by the sheer physical labour of going through every single file and looking, and that is the big time-consuming factor.

Senator Godfrey: Yes. The system might be faulty but you could have some system, perhaps a card whereby you send the letter off and one month from now, automatically it just turns up, or you keep a diary. This is common . . .

Mr. Eglington: It is, Senator Godfrey, but it is very difficult to do with just one person and . . .

Senator Godfrey: Well, all right, we have already gone over that.

Mr. Eglington: Even getting another filing cabinet becomes a herculean task.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That should not be a herculean task because we surely must know from the blizzard of documents that come in upon us that some poor soul back there is sifting through them and trying to screen them down, hopefully, rather than send them all off. So when we are talking to Mr. Speaker on Thursday, this part will be taken up, but not with regard to the minutiae. We have to have our little chance to expand this.

Mr. Eglington: In respect to the Department of Environment, I might as well say this now; I have simply given up writing reminder letters. It is a pure and simple waste of time. In many instances, there were three or four reminder letter and they were all ignored, as were the original letters, and there was absolutely no point in writing any more.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, can we do this—and I think the members of the Committee would want you to do this. Can you not give us a report on where we are getting co-operation and where we are not getting co-operation, because I think this is part of the job that we have for the two Houses?

Senator Godfrey: That should be in the report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you think we can report all that?

Mr. Robinson: I do not whether we can wait for the report. I think what we should do is get a statement on it and then ask these people to appear before the Committee.

Mr. Eglington: It was dealt with in that memorandum that I circulated at the beginning of the session.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We have to deal with that memorandum.

[Interpretation]

M. Eglington: J'ajouterais également que l'une des difficultés provient du fait que cette entreprise a tellement grandi, ou du moins la quantité de documents a tellement augmenté, que le système de classement n'a pu croître au même rythme. Ce n'est donc pas facile de retrouver certains documents surtout lorsqu'il y a un mois ou deux qu'ils sont là, sauf si l'on vérifie toutes les piles de dossiers un à un, ce qui demande beaucoup de temps.

Le sénateur Godfrey: Oui, le système fait peut-être défaut mais vous pourriez peut-être concevoir un petit système de fiches suivant lequel on envoie une lettre et un mois après elle réapparaît automatiquement, ou alors vous pourriez rédiger un journal. C'est courant . . .

M. Eglington: En effet, sénateur Godfrey, mais c'est très difficile de procéder ainsi lorsqu'on a seulement un employé et . . .

Le sénateur Godfrey: Très bien, nous avons déjà discuté de cette question.

M. Eglington: Même l'obtention d'un autre classeur représente une tâche monumentale.

Le coprésident (M. McCleave): Cela ne devrait pas être ainsi. Étant donné la quantité incroyable de documents qui nous est envoyée, il y a sûrement un préposé au tri chargé d'en diminuer la quantité. Donc, lorsque nous rencontrerons l'orateur jeudi, nous en parlerons sans entrer toutefois dans les détails. Il faudra qu'on ait l'occasion d'élaborer cette question.

M. Eglington: En ce qui a trait au ministère de l'Environnement, il serait peut-être bon que je vous dise ceci dès maintenant: j'ai tout simplement arrêté d'envoyer des lettres pour leur rafraîchir la mémoire. C'était une perte de temps pure et simple. Dans bien des cas, j'avais envoyé trois ou quatre de ces lettres et on n'y avait pas prêté attention, pas plus qu'aux originales d'ailleurs, et il ne servait plus à rien d'écrire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, si vous voulez, vous pourriez nous soumettre un rapport nous indiquant qui collabore et qui ne collabore pas. Je crois que ce serait utile pour les membres du comité puisque cela fait partie de notre responsabilité envers les deux chambres.

Le sénateur Godfrey: Cela devrait être inclus dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pensez-vous que nous pouvons faire un rapport résumant tout cela?

M. Robinson: Je ne sais pas si nous pouvons attendre le rapport. Nous devrions plutôt faire une déclaration à ce sujet et ensuite inviter ces gens à comparaître devant le comité.

M. Eglington: Il en était question dans la note de service que j'ai fait circuler au début de la session.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous l'examinerons.

[Texte]

Senator Godfrey: The memorandum is one of the reasons I brought it up. The sense of urgency, or lack of it, is on both sides. But I think if they ignore you, I agree, bring them up here before us. If they are not in the report, haul them up, but do not just allow them to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would it help, Mr. Eglington, if, on Thursday, in your opinion, that instead of dealing in one part of the meeting with the report and then with having our meeting with Mr. Speaker, that we dealt with the problems set forth in your memorandum? Which would you prefer?

Mr. Eglington: I think it is impossible to deal with the report because the draft is in the bowels of the Committee somewhere and has not yet emerged.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Would it be agreed then that we deal with the matters raised by counsel when we have our meeting with Mr. Speaker?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is agreed. Thank you very much.

Now we go to SOR/76-8—the Railway Advance Payments Regulations before us on April 8 of this year. The commentary is a one-page letter followed by the Section from the Appropriation Act, and then a letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of April 27, followed by a letter back from the Legal Services Group of the Department of Transport to Mr. Eglington dated July 19, 1976.

SOR/76-8

Appropriation Act No. 4, 1975

P.C. 1975-2977

March 12, 1976

1. Explanatory Note

Part only of the enabling power has been used. Section 3(1) of the Regulations confines claims to those in respect of uneconomic lines of railways, services, etc. in respect of which a grant under sections 257, 258 and 261 has already been made in respect of a previous financial year. Vote 85a is not so limited and would have authorized advance payments against uneconomic services in respect of which a claim under sections 256, 258 and 261 would subsequently have been made for the first time.

2. Criterion 13

Section 5(1) appears to encompass a mathematical paradox. It begins by referring to "an approximate twelfth part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4", which would seem to mean that determined or adjusted amount divided by twelve and rounded up or down to some other figure, e.g. $\$1,674, /00/12 = \$139,508.333$ approximated to $\$139,508$ or $\$139,500$.

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai soulevé cette question. Le sentiment d'urgence, ou son absence, existe des deux côtés. Mais si ces gens refusent de vous répondre, je suis d'accord pour qu'on les fasse comparaître devant nous. Si leur nom ne figure pas dans le rapport, il faut les inviter et non pas simplement leur permettre de . . .

Le coprésident (M. McCleave): Croyez-vous que ce serait utile, M. Eglington, si jeudi, au lieu d'examiner le rapport pendant la première partie de la réunion puis de rencontrer l'orateur, on examinait plutôt les problèmes exposés dans votre note de service? Que préférez-vous?

M. Eglington: C'est impossible d'examiner le rapport parce que sa rédaction n'est pas encore terminée.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Êtes-vous d'accord alors pour qu'on discute des questions soulevées par l'avocat lors de cette réunion?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): C'est donc convenu. Merci beaucoup.

Passons maintenant au DORS/76-8—le règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer, qui nous a été renvoyé le 8 avril de cette année. Le commentaire consiste en une lettre d'une page suivie d'un article de la loi portant affectation de crédit, puis d'une lettre de M. Eglington adressée à M^{me} Temple en date du 27 avril, et enfin d'une lettre de la direction du contentieux du ministère des Transports adressée à M. Eglington en date du 19 juillet 1976.

DORS/76-8

Loi n° 4 de 1975 portant affectation de crédits

C.P. 1975-2977

12 mars 1976

1. Note explicative

Seule une partie du pouvoir habilitant a été utilisée. L'article 3(1) du Règlement restreint les revendications à celles qui s'appliquent aux lignes de chemins de fer, aux services, etc. non rentables pour lesquels une subvention a déjà été versée en vertu des articles 256, 258 et 261 pour une année financière antérieure. Le crédit 85a n'est pas si limité et aurait autorisé des paiements anticipés pour des services non rentables pour lesquels une demande en vertu des articles 256, 258 et 261 serait par la suite faite pour la première fois.

2. Critère 13

L'article 5(1) semble contenir un paradoxe mathématique. L'article commence en mentionnant «un montant calculé sur le douzième du montant visé à l'article 4», ce qui semble vouloir dire que le montant calculé, divisé par 12 et arrondi, soit par exemple $\$1,674,100/12 = \$139,508.333$ arrondi à $\$139,508$ ou $\$139,500$.

[Text]

However, the section goes on to qualify this mathematically derived result by saying that it must approximate the actual losses that in the opinion of the Commission have been incurred by the company during the month. Such losses could, of course, fluctuate, and be known to fluctuate, to a considerable extent from month to month, e.g. heavy traffic in June and a small loss and very light traffic in November and a heavy loss. Such estimates of actual monthly losses are not in any sense a twelfth part of the total loss for the year.

What might have been meant in section 5(1) was that at the end of each month the Commission shall determine and recommend for payment such part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4 as approximates to the actual loss which the Commissioners opine to have been incurred during that month. There are of course twelve months in a year but an amount which could vary from \$0.00 upwards from month to month is not a 'twelfth part' of the sum of the amounts calculated in respect of a year.

The subsection needs clarifying to make clear whether the mathematical division by twelve or the amount of actual monthly loss is to be the actual determinant of payment.

TRANSPORT (Continued)

C—CANADIAN NATIONAL RAILWAYS

Non-Budgetary

L76a To authorize the Canadian National Railways

(a) to make expenditures on equipment to the extent of twenty-five per cent of the cost of such equipment, and in respect of the balance of the cost thereof, make or arrange for one or more equipment issues, the aggregate cost of such equipment not to exceed in any event the sum of \$240,000,000 and

(b) with the approval of the Governor in Council, to borrow money by the issue and sales of securities, bearing such rates of interest and subject to such other terms and conditions as the Governor in Council may approve, to provide amounts required for capital expenditures—\$1

D—CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

85a Canadian Transport Commission—The grants listed in the Estimates and contributions—To extend the purposes of Transport Vote 85, *Appropriation Act No. 3, 1975*

(a) to authorize, in the current and subsequent fiscal years, pursuant to such regulations as the Governor in Council may make in that behalf, the payment of such amounts, by way of interim or advance payments

(i) under sections 256, 258 and 261 of the *Railway Act* to any company referred to in these sections in respect of losses incurred within the meaning of these sections by such company in a financial year, and

[Interpretation]

Toutefois, l'article émet des réserves quant à ce résultat dérivé mathématiquement en disant qu'il doit correspondre aux pertes réelles qui, de l'avis de la Commission, ont été subies par la société au cours de ce mois. Ces pertes pourraient, évidemment, fluctuer beaucoup et être reconnues comme telles d'un mois à l'autre, comme par exemple une circulation intense en juin, une perte peu importante et circulation très faible en novembre, et une perte très grande. Ces évaluations des pertes réelles mensuelles ne constituent absolument pas la douzième partie de la perte totale pour l'année.

L'article 5(1) veut peut-être dire qu'à la fin de chaque mois la Commission déterminera et recommandera le paiement de la partie du montant calculé conformément à l'article 4, et correspondant à la perte réelle que les commissaires admettent avoir subie au cours de ce mois. Il y a évidemment douze mois dans une année mais un montant qui pourrait varier de \$0.00 ou plus, d'un mois à l'autre n'est pas la «douzième part» de la somme des montants calculés pour une année.

Le paragraphe doit être précisé pour indiquer clairement si la division mathématique par 12 ou le montant de perte réelle par mois déterminera réellement le paiement.

TRANSPORTS (Suite)

C—CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

Non-Budgétaire

L76a Pour autoriser les chemins de fer nationaux du Canada

a) à engager des dépenses à l'égard de matériel pouvant aller jusqu'à vingt-cinq pour cent du coût dudit matériel et, à l'égard du solde dudit coût, engager une ou plusieurs livraisons de matériel ou prendre des dispositions à cet effet, le coût total desquelles ne doit dépasser en aucun cas la somme de \$240,000,000 et

b) sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, à emprunter au moyen de l'émission et de la vente de valeurs à des taux d'intérêt et sous réserve de toutes autres conditions approuvées par le gouverneur en conseil, à fournir les montants requis aux fins de dépenses de capital—1

D—COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

85a Commission canadienne des transports—Subventions inscrites au Budget et contributions—Pour étendre la portée du crédit 85 (Transports) de la *Loi n° 3 de 1975 portant affectation de crédits*

a) Pour autoriser, relativement à l'année financière en cours et pour les années subséquentes, en vertu de tous règlements que pourrait promulguer à cet égard le gouverneur en conseil, à verser de tels montants, au moyen de paiements provisoires ou par anticipation

(i) en vertu des articles 256, 258 et 261 de la *Loi sur les chemins de fer*, à toutes compagnies nommées dans les présents articles, relativement aux pertes subies par ces compagnies pendant une année financière, selon la définition qu'en donnent les présents articles, et

[Texte]

(ii) under section 272 of the *Railway Act* to any company referred to in that section in connection with the assistance payable within the meaning of that section to such company for a financial year

as may be determined and recommended by the Canadian Transport Commission under the said regulations and to authorize the said Commission to adjust any payments it proposes to recommend under sections 256, 258, 261 or 272 of the *Railway Act* or under the said regulations in any period for or on account of any underpayment or overpayment made thereunder in an earlier period

(b) to authorize the transfer of \$5,000 from Transport Vote 80, *Appropriation Act No. 3, 1975*, for the purposes of this Vote, and

to provide a further amount of—\$6,484,841

G—NATIONAL HARBOURS BOARD

91a Payment to the National Harbours Board to be applied in payment of the deficit (exclusive of interest on advances authorized by Parliament and depreciation on capital structures) expected to be incurred in the calendar year 1975 in the operation of Halifax Harbour—To authorize the transfer of \$449,999 from Transport Vote 90, *Appropriation Act No. 3, 1975*, for the purposes of this Vote—\$1

April 27, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/76-8, Railway Advance Payment Regulations

The above Regulations were considered by the Committee on 8th instant (67:42-67:43).

The Committee considered that section 5(1) of the Regulations encompasses a mathematical paradox. It begins by referring to "an approximate twelfth part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4", which would seem to mean that determined or adjusted amount divided by twelve and rounded up or down to some other figure, e.g. $\$1,674,100/12 = \$139,508.333$ approximated to \$139,508 or \$139,500.

However, the section goes on to qualify this mathematically derived result by saying that it must approximate the actual losses that in the opinion of the Commission have been incurred by the company during the month. Such losses could, of course, fluctuate, and be known to fluctuate, to a considerable extent from month to month, e.g. heavy traffic in June and a small loss and very light traffic in November and a heavy loss. Such estimates of actual monthly losses are not in any sense a twelfth part of the total loss for the year.

[Interprétation]

(ii) en vertu de l'article 272 de la *Loi sur les chemins de fer*, à toutes compagnies nommées dans le présent article relativement à l'aide exigible par ces compagnies pour une année financière, selon la définition qu'en donne le présent article

tels que déterminés et recommandés par la Commission canadienne des transports en vertu desdits règlements et pour autoriser ladite Commission à rajuster tous paiements qu'elle se propose de recommander en vertu des articles 256, 258, 261 ou 272 de la *Loi sur les chemins de fer* ou en vertu desdits règlements, durant toute période, relativement ou en raison de tous paiements en moins ou en trop effectués conformément aux présentes dispositions pendant une période antérieure.

b) pour autoriser le virement au présent crédit de \$5,000 du crédit 80 (Transports) de la *Loi n° 3 de 1975 portant affectation de crédits*,

et pour prévoir un montant supplémentaire de—\$6,484,841

G—CONSEIL DES PORTS NATIONAUX

91a Versement au Conseil des ports nationaux pour payer le déficit (sauf l'intérêt sur les avances autorisées par le Parlement et la dépréciation des installations permanentes) prévu pour l'année civile 1975 dans l'exploitation du port d'Halifax—Autoriser le virement au présent crédit de \$449,999 du crédit 90 (Transports) de la *Loi n° 3 de 1975 portant affectation de crédits*—1

Le 27 avril 1976

Madame M. D. Temple,
Conseiller juridique,
Ministère des Transports,
Ottawa.

Madame,

Objet: DORS/76-8—Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer

Le Comité a étudié le règlement susmentionné le 8 courant (67:42-67:43).

Le Comité a considéré que ce paragraphe 5(1) du règlement comporte un paradoxe mathématique. Il commence en faisant allusion à «un montant calculé sur le douzième montant visé à l'article 4», ce qui semble signifier que le montant visé est divisé par douze et arrondi à un autre chiffre, exemple $\$1,674,100/12 = \$139,508,333$ arrondi à \$139,508 ou à \$139,500.

Toutefois, l'article poursuit en disant que ce résultat dérivé mathématiquement doit représenter approximativement les pertes réelles que, de l'avis de la Commission, la société a subies durant le mois. Ces pertes pourraient, bien sûr, fluctuer et être reconnues comme tel, dans une très large mesure d'un mois à l'autre, par exemple un trafic lourd en juin accompagné d'une perte légère et un trafic très léger en novembre entraînant une lourde perte. Ces estimations des pertes mensuelles réelles ne constituent en rien le douzième de la perte totale pour l'année.

[Text]

What might have been meant in section 5(1) was that at the end of each month the Commission shall determine and recommend for payment such part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4 as approximates to the actual loss which the Commissioners opine to have been incurred during that month. There are of course twelve months in a year but an amount which could vary from \$0.00 upwards from month to month is not a 'twelfth part' of the sum of the amounts calculated in respect of a year.

The Committee concluded that it appeared that the drafting of section 5(1) reflected neither of the two approaches outlined above, that is to say, neither the payment of twelve equal monthly instalments, nor the payment of each month's loss as it is incurred. In these circumstances I have been instructed to enquire of you which mode of payment was meant to be provided for and is now in fact being used and whether or not you consider section 5(1) could be made more explicit.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton,
Counsel.

July 19, 1976

Mr. G. C. Eglinton, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
& Other Statutory Instruments
Victoria Building
140 Wellington Street, Rm. 314
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglinton:

Re: SOR/76-8, Railway Advance Payment Regs.

I have consulted the officers in the Canadian Transport Commission and the legal advisers in the Privy Council Office involved in these Regulations and am forwarding to you the substance of their comments on your questions raised in your letter of April 27, 1976.

The method by which payments under these regulations are to be made is as follows:

—The railway submits a claim *at the beginning* of the year for the full year's operation;

—The Commission determines the amount of loss which it feels *will be* incurred during that year;

—The commission establishes whether any major monthly fluctuations in this estimated loss might ensue, some of the possible reasons for which are:

—major seasonal fluctuations in traffic;

—the discontinuance of a passenger train service during the year;

—the abandonment of a particular branch line;

[Interpretation]

On peut avoir voulu dire, par le paragraphe 5(1), qu'à la fin de chaque mois, la Commission doit déterminer quelle partie du montant visé à l'article 4 équivaut approximativement à la perte réelle que les commissaires estiment avoir été subie au cours de ce mois, et en recommander le paiement. Il y a bien sûr douze mois dans une année mais un montant qui pourrait varier entre \$0.00 et plus d'un mois à l'autre n'est pas «le douzième» de la somme des montants calculés relativement à une année.

Le Comité en a conclu que le paragraphe 5(1) n'envisageait aucune des deux méthodes précisées plus haut, c'est-à-dire, ni le paiement de douze versements mensuels égaux, ni le paiement de la perte subie chaque mois. Dans ces circonstances, on m'a instruit de vous demander quel mode de paiement a été prévu et est maintenant utilisé effectivement et si vous considérez que le paragraphe 5(1) pourrait ou non être plus explicite.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglinton

Le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglinton, Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le Sénat
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/76-8, Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer

J'ai consulté les fonctionnaires de la Commission canadienne des transports ainsi que les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui ont collaboré à la rédaction de ce Règlement. Voici donc l'essentiel de leurs commentaires sur les questions que vous avez soulevées dans votre lettre du 27 avril 1976.

En vertu de ce Règlement, les paiements peuvent être effectués de la façon suivante:

—Une compagnie de chemin de fer dépose une réclamation au début de l'année valant pour toute l'année financière;

—La Commission détermine le montant des pertes que, selon elle, subira la compagnie au cours de l'année financière;

—La Commission juge si ces pertes peuvent occasionner des variations mensuelles importantes, dont les raisons peuvent être:

—des variations saisonnières importantes dans le trafic;

—l'interruption du service de passagers sur une ligne au cours de l'année;

—l'abandon du service sur une ligne;

[Texte]

—a change in governmental policies which would affect railway losses;

—a major wage or price change during the year.

—Since the Commission is basically dealing with amounts which are in fact only estimates of what is to occur, the above recognition of monthly fluctuations is intended to apply only when the amounts are substantial, this determination being quite obviously judgemental and, to a degree arbitrary, but no doubt within the powers of the Commission.

—The total determined for the year is divided into twelve equal instalments, these instalments being adjusted as and if deemed necessary.

—The payments are made at the beginning of each month in respect to each preceding month.

—To date no adjustments to the instalments calculated as "twelfth parts" have been deemed necessary owing to the fluctuations described, thus the Commission has paid one-twelfth of its annual determination, each month.

The mode of payment intended to be provided for is as follows:

—The Commission is to pay, each month, one-twelfth of the annual determination, the discretion being provided that the Commission may adjust this twelfth part as it deems necessary.

The mode of payment now in fact being used is as follows:

—The Commission is currently paying the twelfth part each month and has not yet exercised the discretion granted in the Regulations.

The Commission considers that subsection 5(1) as presently drafted is workable and in the absence of specific suggestions has not as yet felt the need for amendments to it.

Yours very truly

Anita Geiges, sec.
Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
for M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

Mr. Eglington: There was also an intermediate letter in which Mrs. Temple said that she was attempting to track down the person responsible for the regulations.

Mr. Robinson: I wonder if the counsellor could tell us why it is that it is indicated here in his notes that only part of the enabling power was used.

Mr. Eglington: I do not know why, Mr. Robinson. I suppose the government saw fit only to invoke part of it and not the balance. I just think that is a matter of policy.

Mr. Robinson: You say this is probably a matter of policy?

[Interprétation]

—changement de politiques gouvernementales qui pourraient causer des pertes aux chemins de fer;

—une augmentation marquée des salaires ou des prix au cours de l'année.

—Puisque la Commission recommande des montants qui ne sont en fait que des prévisions, l'évaluation des variations mensuelles ne s'appliquera que pour des montants élevés; elle sera, de toute évidence, subjective et jusqu'à un certain point arbitraire, mais restera sans aucun doute conforme au mandat de la Commission.

—Le montant total calculé pour l'année est réparti en douze (12) versements égaux, qui sont rajustés le cas échéant.

—Les paiements sont effectués au début de chaque mois pour le mois précédent.

—Jusqu'à présent, la Commission n'a pas cru bon de rajuster les versements calculés en douzièmes pour tenir compte des variations mentionnées plus haut; c'est pourquoi elle a versé le douzième du montant annuel chaque mois.

Les modalités de paiement qu'on compte effectuer sont les suivantes:

—La Commission doit verser chaque mois le douzième du montant annuel, mais elle a toute discrétion pour rajuster ce douzième le cas échéant.

Les paiements sont actuellement effectués de la façon suivante:

—La Commission paie le douzième du montant annuel chaque mois; elle n'a pas encore cru bon d'exercer la discrétion que lui octroie le règlement.

La Commission estime que le paragraphe 5(1) tel qu'il est rédigé actuellement est applicable et qu'en l'absence de recommandations particulières, il n'est pas nécessaire de le modifier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Anita Geiges, secrétaire
Conseiller général
Transports Canada
Direction du Contentieux
pour Mme M. D. Temple
Conseiller juridique

M. Eglington: M^{me} Temple avait également écrit une autre lettre entre-temps disant qu'elle tentait de retracer le responsable du règlement.

M. Robinson: Je me demande si le conseiller pourrait nous dire comment il se fait qu'il indique ici dans ses notes qu'on a eu recours seulement à une partie du pouvoir habilitant.

M. Eglington: Je ne sais pas pourquoi, monsieur Robinson. J'imagine que le gouvernement a cru bon d'en invoquer seulement une partie. Je crois qu'il s'agit simplement d'une question de politique.

M. Robinson: Selon vous, il s'agit probablement d'une question de politique?

[Text]

Mr. Eglington: Yes. There was more power given in the vote than was actually utilized to make the regulations.

Mr. Robinson: Are you suggesting that this was an error of somebody's?

Mr. Eglington: Oh no, this is merely an observation.

• 2125

Mr. Robinson: You say in section 2 your notes, at the bottom of the first page:

The subsection needs clarifying to make clear whether the mathematical division of 12 or the amount of actual monthly allowance is to be the actual determined payment.

So I guess we should pick up this observation and ask for clarification.

Mr. Eglington: We asked for clarification, Mr. Robinson, and the letter of July 19 from the legal services group explains the way the system operates, in that the loss is estimated for the year and divided by 12 but the commission was retaining the jurisdiction to adjust the monthly part up or down. Now, I do not know from what is written here whether that means that if the money, for instance, is reduced in one month it is added back somewhere else within the 12 months, or whether it disappears forever. My reaction would be that if it is desired, as appears at the foot of page 2 of the letter of July 19, that the commission shall take one-twelfth of the annual amount determined, with the discretion to adjust the twelfth part in some way, then it would have been better to put that sort of formula in the regulation than the one that appears. On the other hand, it would appear that there is no present difficulty in administering the regulation.

Mr. Robinson: Well then, we do not really need to make any further observation.

Mr. Eglington: Well I imagine the two railway companies are large enough to squawk on their own account.

An hon. Member: Yes, they do quite regularly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not really a capital crime.

Mr. Eglington: No, it is not one of those boiling-in-oil offences.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, though, it is an area where we might be of some assistance. Having spent a brief time as Parliamentary Secretary to the Minister of Transport, I know of no more horrendous mathematical field than this question of railway costing. I know it sends some of the very able and competent people in the CTC absolutely around the bend trying to sort out exactly what the figures ought to be, and if we see some area here where we might be of assistance in giving them some useful, if distant layman's advice, we might want to pass that along to them, particularly bearing in mind that there may well be a set of amendments coming up to Canadian transportation legislation that the House of Commons and parliament will be dealing with in due course, and

[Interpretation]

M. Eglington: Oui. Le crédit conférait un pouvoir plus grand que celui qui a servi à faire le règlement.

M. Robinson: Voulez-vous dire qu'il s'agit là d'une erreur?

M. Eglington: Non, ce n'est qu'une observation.

M. Robinson: Vous dites dans la deuxième section de vos notes, au bas de la première page:

Ce paragraphe devrait être expliqué afin de bien préciser si la division mathématique de 12 ou le montant de la location mensuelle effective constitue le versement déterminé.

Nous devrions donc tenir compte de cette observation et demander des éclaircissements.

M. Eglington: Nous avons demandé des éclaircissements, monsieur Robinson, et la lettre du 19 juillet que nous a envoyée le groupe des services juridiques explique la façon dont le système fonctionne, il nous dit que la perte est évaluée pour une année puis divisée par 12 mais que la Commission empêchait que l'on ajuste la part mensuelle vers le haut ou vers le bas. D'après cela nous ne pourrions pas savoir si lorsque le montant est réduit au cours d'un mois, on le rajoutera quelque part d'autre au cours des 12 mois ou s'il disparaît pour de bon. D'après moi, tel qu'indiqué au bas de la page 2 de la lettre du 19 juillet, la Commission retirera le douzième de la somme des montants calculés relativement à une année, pouvant rajuster ce douzième de quelque façon, et dans ce cas il aurait mieux valu indiquer ce genre de formule dans le règlement à la place de celui qu'on y trouve. D'autre part, il ne semble pas qu'il y ait pour le moment de difficultés à se servir du règlement.

M. Robinson: Alors, il n'est pas nécessaire de faire d'autres remarques.

M. Eglington: Je suppose que ces deux compagnies ferroviaires sont suffisamment importantes pour se plaindre si leurs comptes ne marchent pas.

Une voix: Oui, elles le font tout à fait régulièrement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il ne s'agit pas en fait d'un crime capital.

M. Eglington: Non, ce n'est pas un de ces délits flagrants.

M. Goodale: Monsieur le président, voici un domaine où nous pourrions nous rendre utiles. Ayant passé une courte période à titre de secrétaire parlementaire auprès du ministre des Transports, je ne connais pas de domaine mathématique pire que cette question de l'établissement des coûts dans le cas des chemins de fer. Je sais que des gens extrêmement compétents auprès de la Commission canadienne des transports s'arrachent les cheveux pour déterminer exactement ce que devraient être les chiffres. Et, par conséquent, si dans quelque domaine ici nous pouvons aider en fournissant des conseils de profanes, nous serons heureux de le faire compte tenu particulièrement du fait qu'il y aura très probablement une série d'amendements qui seront apportés à la législation des trans-

[Texte]

obviously as a result of that many of the regulations may be looked at again with respect to costing.

We might just let them know that this is an area they might take a close look at if they have the opportunity again to rework their regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, in effect we have done that, it seems to me, in the letters which we have sent.

Mr. Goodale: Yes, no need to raise a new issue, I understand.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They have taken notice of it but apparently think they are all right as they are. However, they have got their advice. As I say, I do not think it is a matter of vast importance.

Mr. Goodale: That is probably true.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. That seems to be the consensus.

Now we turn then to SOR/73-82 and SOR/75-143, the General Pilotage Regulations and amendment, before us October 28, 1975 and February 12 of this year, and commentary by counsel, without the writing, I gather, dated October 1, 1975, and the letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of November 19 and the reply back, in exemplary time, of December 12, 1975 from Mrs. Temple to Mr. Eglington, Mr. Eglington's further reply of February 12 and her reply of July 19, which was a little later than we usually expect it, from the inestimable Mrs. Temple. All these printed herewith?

GENERAL PILOTAGE REGULATIONS

Pilotage Act

P.C. 1973-309

October 1, 1975

Criteria 1(a); 13

1. *Section 5(b) last three lines*

The English text requires a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority. The French text requires a medical examination, but one given by a medical practitioner.

2. *Section 7(3)*

This subsection requires that the certificates referred to in subsection 2 (Radar Observer's Certificate, Restricted Radiotelephone Operator's Certificate, and one showing successful completion of a radar simulator course) be valid, current and acceptable to the Minister. If they are valid and current, it is difficult to see why the Minister should have a discretion to refuse them. It is probably the case that acceptability is meant to relate to the radar simulator course for which, presumably, there is no standard and official certificate as in the other

[Interprétation]

ports canadiens, dont la Chambre des communes et le Parlement traiteront en temps et lieu, ce qui obligera à réexaminer beaucoup de ces règlements dans le cadre de l'établissement des coûts.

Nous leur indiquerons donc que c'est un domaine qu'il faudrait examiner de très près lors de la refonte des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est effectivement ce que nous avons fait dans la lettre que nous avons envoyée.

M. Goodale: Oui, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de soulever une nouvelle question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils en ont pris note, mais il semble qu'ils sont satisfaits de la situation. En tous cas nous avons prévenu ces compagnies de chemin de fer. Je le répète, la question n'a pas tellement d'importance.

M. Goodale: C'est probablement exact.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Cela semble être l'avis général.

Nous passons maintenant au DORS/73-82 et au DORS/75-143, règlement général sur le pilotage et modifications, qui nous ont été soumis le 28 octobre 1975 et le 12 février de l'année courante ainsi que le commentaire du conseiller, sans écrit, je suppose, daté du premier octobre 1975, et la lettre envoyée par M. Eglington à M^{me} Temple datée du 19 novembre ainsi que la réponse faite dans un délai exemplaire par M^{me} Temple à M. Eglington et datée du 12 décembre 1975. Nous avons ensuite la nouvelle réponse de M. Eglington datée du 12 février et la réponse à nouveau de M^{me} Temple datée du 19 juillet, qui était un peu en retard par rapport à ce que nous attendions de l'inestimable madame Temple. Vous trouverez tout ceci annexé ici?

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LE PILOTAGE

Loi sur le pilotage

C.P. 1973-309

1^{er} octobre 1975

Critères 1(a); 13

1. *Article 5b), trois dernières lignes*

Le texte anglais exige un examen médical par un docteur en médecine nommé par l'Administration. Le texte français exige un examen médical, mais effectué par un médecin praticien.

2. *Article 7(3)*

Ce paragraphe exige que les certificats mentionnés au paragraphe 2 (Certificat d'observateur radariste, certificat restreint de radio-téléphoniste et certificat attestant que la personne a suivi avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar soient valides, à jour et acceptables pour le ministre. S'ils sont valides et à jour, il est difficile de comprendre comment le ministre pourrait les refuser. On a probablement voulu lier l'acceptabilité au cours d'entraînement au simulateur radar auxquels ne correspondent aucune norme ou

[Text]

instances mentioned. However, it is to the Governor in Council that the power to impose conditions and specify qualifications has been delegated, not to the Minister, who by erecting his own standards of "acceptability" could create and impose a set of conditions not specified in the Regulations by the Governor in Council.

3. Section 29(1)(b)

This provision is a catch-all which would probably be interpreted as being limited by the preceding four clauses (and by section 42(f) of the Act) to financial matters. Nevertheless, section 42(f) gives to the Governor in Council, and not to the Minister, the power to prescribe "uniform financial and reporting procedures for Authorities". Each Authority is a body corporate consisting of a Chairman and up to six members. These folk should know exactly what is expected of them. An Authority is not an agent of Her Majesty (section 5 of the Act) and its position is worthy of as much consideration as that of any subject. Moreover, there are only four Pilotage Authorities. The Ministry should be able to deduce and specify the information it really wants.

4. Schedule I, section 17

The French version is the more restrictive as it refers to an "under-toned conversation" which is, presumably, less audible than "an average conversational voice".

GENERAL PILOTAGE REGULATIONS, amendment

Pilotage Act

P.C. 1975-563

October 1, 1975

The new subsection 9(2) adds a further requirement—paragraph (b)—which would seem to be both a logical and necessary addition to section 9 (for the text of which please see SOR/73-82). One wonders why the new deeming provision added by the new subsection 10(3) is also not so limited by some requirement that the apprenticeship was actually attended by sufficient service to indicate the necessary level of experience of sea service.

November 19, 1975

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regulations

[Interpretation]

aucun certificat officiel, comme dans les autres cas mentionnés. Toutefois, c'est au gouverneur en conseil que le pouvoir d'imposer des conditions ou de préciser des qualifications a été délégué et non au ministre, qui en érigeant ses propres normes «d'acceptabilité» pourrait créer et imposer un nouvel ensemble de conditions non précisées dans le règlement par le gouverneur en Conseil.

3. Article 29(1)(b)

Cette disposition est d'ordre général et on pourrait probablement penser qu'elle est limitée par les quatre articles précédents (et par l'article 42 f) de la Loi) à des questions financières. Néanmoins, l'article 43 f) donne au gouverneur en conseil, et non pas au ministre, le pouvoir de prescrire «des méthodes uniformes devant être employées par les Administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports». Chaque Administration est un organisme constitué en corporation composée d'un président et d'au plus six membres. Ces personnes devraient savoir exactement ce qu'on attend d'elles. Une Administration n'est pas mandataire de Sa Majesté (article 5 de la Loi) et sa position vaut celle de n'importe quel autre sujet. De plus, il n'y a que quatre Administrations de pilotage. Le ministre devrait pouvoir déduire et préciser l'information qu'il veut réellement obtenir.

4. Annexe I article 17

La version française est plus restrictive puisqu'elle fait allusion à «une conversation à mi-voix» qui est présument moins audible qu'une «average conversational voice».

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LE PILOTAGE,
modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1975-563

Le 1^{er} octobre 1975

Le nouveau paragraphe 9(2) ajoute une nouvelle exigence,—l'alinéa b)—ce qui semblerait à la fois une addition logique et nécessaire à l'article 9 (dont le texte figure au DORS/73-82). On se demande pourquoi la nouvelle disposition d'obligation ajoutée par le nouveau paragraphe 10(3) n'est pas aussi limitée par une certaine exigence selon laquelle l'apprentissage devrait être réellement complété par un service suffisant de façon à indiquer le niveau nécessaire d'expérience de service en mer.

Le 19 novembre 1975

M^{me} M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Madame,

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général sur le pilotage

[Texte]

The above Regulations were before the Committee on 28th ultimo and as a result I am instructed to place several matters and requests for information before you.

1. SOR/73-82, section 5(b)

The English text requires a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority. The French text requires a medical examination, but one given by a medical practitioner. Hence, the English text is much more restrictive.

2. SOR/73-82, section 7(3)

This subsection requires that the certificates referred to in subsection 2 (Radar Observer's Certificate, Restricted Radiotelephone Operator's Certificate and one shewing successful completion of a radio simulator course) be valid, current and acceptable to the Minister. In respect of the two first mentioned certificates the Committee could not see why, if they are valid and current, the Minister should have any discretion to refuse them. If, as is probably the case, acceptability is to relate to the radio simulator course certificate, the Committee was exercised as to whether the determination of acceptability by the Minister may not amount to the creation of conditions by the Minister rather than by the Governor in Council.

I am instructed to enquire, first, whether your Ministry regards the presence of the word "acceptable" as essential, and, secondly, what rules the Minister will use in determining acceptability.

3. SOR/73-82, section 29(1)(b)

The Committee realizes that the breadth of this provision must be interpreted as being limited by the preceding four clauses and by section 42(f) of the Act to financial matters. However, the Committee noted that section 42(f) gives to the Governor in Council, and not to the Minister, the power to prescribe "uniform financial and reporting procedures for Authorities". Apart from any question of the validity of sub-delegating to the Minister the power to prescribe financial and reporting procedures the Committee can not readily understand why, especially since there are only four Authorities, the Ministry of Transport can not deduce and cause to be specified in regulations made by His Excellency in Council the information that is actually required or desired.

4. SOR/73-82, Schedule I, section 17

The French version is more restrictive than the English as the former refers to an "under-toned conversation" which is something less audible than "an average conversational voice" referred to in the English text.

[Interprétation]

Le règlement susmentionné a été étudié par le Comité le 28 du mois dernier et celui-ci m'a demandé de vous poser plusieurs questions pour éclaircir certains points.

1. DORS/73-82, Article 5b)

Le texte anglais exige un examen médical effectué par un médecin qui a été nommé par l'administration. La version française exige un examen médical, mais effectué par n'importe quel médecin. Par conséquent, le texte anglais est beaucoup plus restrictif.

2. DORS/73-82, Article 7(3)

Ce paragraphe exige que les certificats mentionnés au paragraphe 2 (certificat d'observateur radariste, certificat restreint de radiotéléphoniste et un certificat attestant que la personne a suivi avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar) soient valables, en vigueur et jugés acceptables par le Ministre. En ce qui a trait aux deux premiers certificats, le comité n'a pu voir pourquoi, s'ils étaient valables et en vigueur, le Ministre devrait avoir le pouvoir de les refuser. Si, comme c'est probablement le cas, ce pouvoir a trait au certificat du cours de simulateur radar, le comité s'est demandé si du fait de s'en remettre au Ministre, les conditions ne seraient pas créées par ce dernier plutôt que par le Gouverneur en conseil.

On m'a prié de vous demander, premièrement, si votre Ministre juge la présence du mot «acceptables» essentielle et, deuxièmement, quelles règles le Ministre utilisera-t-il pour déterminer l'acceptabilité.

3. DORS/73-82, Article 29(1)b)

Le Comité constate que la portée de cette disposition semble limitée aux questions financières par les quatre articles qui la précèdent et par l'article 42f), de la Loi. Toutefois, le Comité a noté que l'article 42f) donne au Gouverneur en conseil et non au Ministre, le pouvoir de prescrire «des méthodes uniformes devant être employées par les Administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports». Mise à part toute question de validité de la sous-délégation au Ministre du pouvoir de prescrire des méthodes en matière financière et pour l'établissement des rapports, le Comité ne peut comprendre pourquoi, surtout puisqu'il n'y a que quatre administrations, le ministère des Transports ne peut faire de déduction et faire en sorte que soit précisée dans un Règlement de Son Excellence le Gouverneur en Conseil, l'information qui est réellement requise ou souhaitée.

4. DORS/73-82, Annexe 1, article 17

La version française est beaucoup plus restrictive que l'anglaise puisqu'elle parle d'une «conversation tenue à mi-voix» qui est quelque peu moins audible que le «ton de voix moyen de conversation» mentionné dans le texte anglais.

[Text]

5. SOR/75-143

The Committee noted that the new requirement added by the new subsection 9(2)(b) is a logical and necessary addition to section 9. The Committee wondered why the new deeming provision added by the new subsection 10(3) is also not so limited by some requirement that the apprenticeship was actually attended by sufficient service to indicate the necessary level of experience of sea service.

I am directed also in this regard to enquire what experience is actually required for the grant of a certificate of competency.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

December 12, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

RE: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage
Regulations

This letter is in response to your questions in your letter dated November 19, 1975.

With respect to your comments on the French text of paragraph 5(b) and section 17 of Schedule I, I have requested the appropriate officials in this Department to prepare a necessary amendment.

With respect to your question as to the necessity for the requirement that certain certificates referred to in subsection 7(2) must be acceptable to the Minister, I am advised that this requirement was inserted in order to provide some control over the recognition of such certificates issued in countries other than Canada and that if such certificates reflect standards at least equivalent to Canadian standards for the same types of certificates, they would be found acceptable by the Minister.

With respect to your question as to the necessity for the powers given in paragraph 29(1)(b), I am advised that this paragraph was intended to be used by the Minister in order to obtain information that he might require to prepare a response to any parliamentary inquiries regarding the operation of the four Authorities.

With respect to your comments on subsection 10(3) I am advised that only the Montreal and Quebec Pilotage Districts had apprenticeship systems before the Regulations came into force and that, in the case of the Montreal Pilotage District, before persons were accepted into the apprenticeship system,

[Interpretation]

5. DORS/75-143

Le Comité a noté que la nouvelle exigence ajoutée par le nouveau paragraphe 9(2)(b) est une addition logique et nécessaire à l'article 9. Le Comité se demande toutefois pourquoi la nouvelle disposition de recommandation ajoutée par le nouveau paragraphe 10(3) n'est pas limitée de la même façon par une exigence selon laquelle l'apprentissage devrait avoir été réellement complété par un service suffisant pour donner à la personne le niveau nécessaire d'expérience de service en mer.

On m'a également prié à cet égard de vous demander quelle expérience est réellement nécessaire pour l'obtention d'un certificat de capacité.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 12 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Édifice du Parlement
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général
sur le pilotage

La présente lettre fait suite aux questions que vous avez posées dans votre lettre du 19 novembre 1975.

En ce qui a trait à vos commentaires sur le texte français de l'alinéa 5(b) et de l'article 17 de l'Annexe 1, j'ai exigé des représentants concernés de ce Ministère qu'ils préparent la modification nécessaire.

En ce qui a trait à la question que vous avez posée quant à la nécessité que certains certificats mentionnés au paragraphe 7(2) soient jugés acceptables par le Ministre, on m'a informé que cette exigence avait été ajoutée de façon à permettre un certain contrôle sur la reconnaissance des certificats de ce genre qui sont émis dans des pays autres que le Canada; lorsque ces certificats respectent des normes au moins équivalentes aux normes canadiennes s'appliquant aux mêmes types de certificat, ils sont jugés acceptables par le Ministre.

En ce qui concerne votre question portant sur la nécessité des pouvoirs accordés à l'alinéa 29(1)(b), on m'informe que cet alinéa a pour objet d'être utilisé par le Ministre afin qu'il puisse obtenir des renseignements dont il pourrait avoir besoin pour préparer une réponse à quelque enquête parlementaire portant sur le fonctionnement des quatre Administrations.

Quant aux commentaires que vous avez émis au sujet du paragraphe 10(3), on m'informe que seuls les districts de pilotage de Québec et de Montréal étaient dotés d'un système d'apprentissage avant l'entrée en vigueur du Règlement et que, dans le cas du district de pilotage de Montréal, avant que des

[Texte]

they had to have completed 36 months service on the deck of a foreign-going, home-trade or inland waters ship (which service is considered to be sufficient for the purpose of a pilot license) and, in the case of the Quebec Pilotage District, applicants were required to obtain a certificate of competency not lower than first mate home-trade on the steamship unlimited as to tonnage or second mate foreign-going. It is therefore my understanding that all persons who commenced the apprenticeship system before these Regulations came into force and who had not qualified as pilots before that date, had in fact an adequate amount of sea service before they commenced their apprenticeship.

As to the experience at sea requirements for certificates of competency, I am enclosing herein a copy of the Masters & Mates Examination Regulations which set out these requirements for each type of certificate of competency.

Yours very truly,

M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (XL)

February 12, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Ottawa, Ontario.

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage
Regulations Your file X2152-12

Thank you for your letter of 12th December last past which was considered by the Committee this morning.

I am instructed to say that the Committee desires the amendment of section 7(2) to confine the Minister's discretion to the determination of the acceptability of certificates issued abroad.

On section 29(1)(b) of the Regulations the Committee was not disposed to accept the proffered explanation as justifying

- (i) the attempt to include activities other than financial; or
- (ii) the sub-delegation of power to the Minister to prescribe financial reporting procedures; or
- (iii) the need for any specific provision compelling Authorities to furnish information for the answering of Parliamentary questions. If it is the case that there is at general law or under this or any other statute of Canada no power in the Minister to elect, and, if necessary, to compel the furnishing of information for answering Parliamentary questions, then an amendment to the Pilotage Act is called for. But section 42(f) of that Act will not serve the purpose.

[Interprétation]

personnes ne soient admises au système d'apprentissage, elles devaient avoir à leur actif 36 mois de service sur la passerelle d'un navire au long cours, de cabotage ou de navigation en eaux intérieures (de tels états de service sont considérés suffisants aux fins de l'obtention d'un certificat de pilotage); et, dans le cas du district du pilotage de Québec, on exigeait des candidats qu'ils soient titulaires d'un certificat de capacité non inférieur à celui de premier lieutenant de cabotage, sur un navire à vapeur, sans limitation de tonnage, ou de deuxième lieutenant au long cours. Je crois donc comprendre que toutes les personnes qui avaient commencé leur apprentissage dans un système d'apprentissage approuvé avant l'entrée en vigueur du règlement, et qui n'ont pas eu le temps de se qualifier comme pilote avant cette date, avaient en fait suffisamment de service en mer avant d'entreprendre leur apprentissage.

En ce qui concerne les exigences d'expérience en mer relatives aux certificats de capacité, j'ai joint à la présente un exemplaire du Règlement d'examen des capitaines et lieutenants qui détermine ces exigences pour chaque type de certificat de capacité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique (XL)
M. D. Temple (Mme)

Le 12 février 1976

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Ottawa, Ontario

Madame,

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général
sur le pilotage, Dossier n° X2152-12

Je vous remercie de votre lettre du 12 décembre dernier que le Comité a examinée ce matin.

On m'a chargé de vous faire part que le Comité veut la modification du paragraphe 7(2) pour limiter les pouvoirs discrétionnaires du ministre aux décisions portant sur l'acceptabilité des certificats délivrés à l'étranger.

Au sujet de l'alinéa 29(1)b) du Règlement, le Comité n'accepte pas l'explication donnée pour justifier:

- (i) l'inclusion d'activités autres que financières; ou
- (ii) la sous-délégation de pouvoirs au ministre pour imposer des procédures concernant le rapport financier;
- (iii) la nécessité d'avoir une disposition particulière obligeant l'administration à fournir des données pour répondre aux questions parlementaires. S'il est vrai qu'aucun pouvoir n'est délégué au ministre par une loi générale ou aux termes du présent Règlement, ou de tout autre texte réglementaire du Canada afin d'obtenir et, si nécessaire, obliger à fournir des renseignements pour répondre aux questions parlementaires, une modification de la Loi sur le pilotage s'impose

[Text]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

July 19, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
Victoria Building
Room 314, 140 Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regs., SOR/76-305, Motor Vehicle Safety Regulations, SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario proclaimed Exempt from sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

With respect to your question as to any action the Department of Transport has taken in connection with sections 7(2) and 29(1)(b) of the General Pilotage Regulations, I must inform you that no proposed amendments to these sections are being prepared.

With respect to your question as to SOR/74-157 and the Committee's comments thereon, I would like to point out that to date, no similar exemption order has been made and therefore I cannot of course determine in what manner the Department of Transport will implement the comments of the Committee.

With respect to the new definitions for "antique reproduction vehicle" and "antique vehicle", the purpose of such new definitions appears to have been for the purpose of the new definition of "passenger car" which was enacted in the same amending instrument. This definition of "passenger car" uses the term "antique reproduction vehicle" and the definition of the term "antique reproduction vehicle" uses the term "antique vehicle".

Yours very truly

Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Advisor (DGCT)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the matters that I reported to Mrs. Temple on February 12, in respect of those, first of all the amendment of subsection (2) of Section 7 and the Committee's unwillingness to accept the explanation

[Interpretation]

alors. Mais le paragraphe 42f) de cette loi ne peut pas être utilisé à cette fin.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Conseiller
G. C. Eglington

Le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Monsieur,

Objet: DORS/73-82, Règlement général sur le pilotage DORS/76-305, Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles, DORS/74-157, Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

En ce qui a trait à votre question sur les mesures que pourrait prendre le ministère des Transports relativement au paragraphe 7(2) et à l'alinéa 29(1)b) du Règlement général sur le pilotage, je tiens à vous faire savoir qu'aucune modification à ces paragraphes n'est actuellement envisagée.

En ce qui a trait à votre question concernant le DORS/74-517 et aux commentaires du Comité à son endroit, je dois vous faire remarquer que jusqu'à maintenant aucune ordonnance d'exemption de cet ordre n'a été rendue; je ne peux donc voir de quelle façon le ministère des Transports donnera suite aux commentaires du Comité.

En ce qui a trait aux nouvelles définitions de «réplique d'ancien modèle» et de «ancien modèle», elles ont été adoptées conformément à la nouvelle définition de «voiture de tourisme» qui a été adoptée dans le même texte. Cette définition de «voiture de tourisme» comprend aussi le terme «réplique d'ancien modèle» et enfin la définition du terme «réplique d'ancien modèle» comprend le terme «ancien modèle».

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller général
Transport Canada
Direction du Contentieux
Mme M. D. Temple
Conseiller juridique

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, la question dont j'ai fait rapport à M^{me} Temple le 12 février en ce qui a trait tout d'abord à tous les amendements au paragraphe (2) de l'article 7 et au fait que le comité n'était pas prêt à accepter

[Texte]

of Paragraph (b) of subsection 1 of Section 29. The answer is that the Ministry of Transport does not propose to amend the sections, at least at the moment no amendments are being prepared, and this leaves us in the impasse; there is no avenue left that I can see except to report this matter to the two Houses.

• 2130

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, I would suggest that is what we do then. I was wondering, with regard to Counsel's comments under No. 1 on page 1 of his comments where we talk about the medical doctor or medical practitioner, *qu'est-ce que la différence?*

Mr. Eglington: Well, Mrs. Temple in her letter of December 12, in the last part, says that those particular matters will be amended. I think I am correct in saying that they have not yet been amended but I stand to be corrected on that from the material of the last month or so but I do not remember seeing any amendments.

Mr. Robinson: But what is the difference?

Senator Lafond: Well, it seems to me that the difference is... in English it requires a medical doctor who has been appointed by the authority while in French it does not say that he has to be appointed by the authority, just a plain medical practitioner.

Mr. Eglington: This could be that person's answer.

Miss Mayrand: In fact, they admit it in both cases, in the case of Section 17 of the Schedule and Section 5, that it would be corrected but they still have not made the corrections.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, do you get back to them to find out? I suppose you are the person who really carries the responsibility of the bilingualism of the regulations, if I may put it in that kind of phrase.

Miss Mayrand: I do not recall any amendments to these regulations having been made afterwards. Most of the time when there is a problem with the French version they say, "We will change it whenever we make an amendment". I will write to them about that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I think you should because obviously there is a difference in the treatment of people here, and not a minor one either. I think it is rather important whether you have a doctor of your own choice or a doctor who is selected by somebody else to examine you.

Mr. Eglington: Miss Mayrand does have a running contact with Mr. Roger who, you may remember, was our contact man at Agriculture until he went on to bigger and better things, and he seems to have now...

An hon. Member: Do have sole charge.

Mr. Goodale: What could be bigger or better than Agriculture!

Mr. Eglington: ... seems to have sole charge now of the French text.

[Interprétation]

l'explication de l'alinéa (b) du paragraphe (1) de l'article 29. Étant donné que le ministère des Transports n'a pas l'intention de modifier les articles, du moins pas pour l'instant, nous sommes dans une impasse. Il ne nous reste plus qu'à faire rapport sur cette question aux deux Chambres.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je propose donc que nous agissions ainsi. Je me demandais ce que notre conseiller juridique veut dire au n° 1 de la page 1 lorsqu'il parle du médecin ou du praticien. Quelle est la différence?

M. Eglington: Dans la dernière partie de sa lettre du 12 décembre, M^{me} Temple mentionne que la plupart de ces questions seront modifiées. Je crois pouvoir dire, sauf erreur, en me basant sur le matériel reçu au cours du mois dernier, qu'il n'y a pas eu de modification.

M. Robinson: Quelle est la différence entre ces deux termes?

Le sénateur Lafond: En anglais, il me semble que la différence réside dans le fait que le médecin doit être nommé par l'autorité compétente tandis qu'en français il n'est pas question d'une nomination; on parle simplement d'un praticien.

M. Eglington: En fait, ce pourrait être une réponse.

Mlle Mayrand: Ils ont en effet admis dans les deux cas, c'est-à-dire l'article 17 de l'annexe et l'article 5, qu'il devrait y avoir une correction. Elles n'ont pas encore été faites.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, avez-vous l'intention de leur demander de faire ces corrections? Je suppose que vous êtes chargée du bilinguisme des règlements, si vous me permettez cette tournure.

Mlle Mayrand: Je ne me souviens pas que ces règlements aient été modifiés par la suite. La plupart du temps, lorsque nous avons un problème dans la version française, ils me répondent, «Nous ferons un changement lorsque nous amènderons le règlement.» Je leur écrirai à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous encourage à le faire car, il est évident que ces personnes ne sont pas traitées de la même façon. Il me semble assez important d'avoir le privilège de choisir son propre médecin plutôt que d'être examiné par un médecin choisi par une autre personne.

M. Eglington: Mlle Mayrand entretient de bonnes relations avec M. Roger qui, vous vous souvenez, était notre point de contact au ministère de l'Agriculture avant d'accéder à un poste de plus grande envergure où il semble avoir...

Une voix: La charge entière de cet aspect de la question.

M. Goodale: Je me demande où l'on peut être mieux qu'à l'Agriculture!

M. Eglington: ... la charge entière du texte français.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was going to say nothing could be better than contact with this Committee!

Mr. Eglington: He has sole charge of the French text of the regulations now and Miss Mayrand has frequent conversations, lengthy conversations with him over the drafting of these. But I must say that in dealing with any of the officials, high or low, one of the difficulties is that none of them is yet habituated to the idea of this Committee's existence or to its *raison d'être*. And until the Committee has some heads on pikes outside the front for the populace to see, we are not going to get instant co-operation. Everybody is going to say, "Later, later; we will fix it next time." Nobody is going to hop to it until somebody is made an example of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that not probably where our first major report comes in the picture and how much splash we can make with that document? That at least will be a start, Mr. Eglington. Thereafter, the thumb screws and the oil and the boiling oil and the . . .

Mr. Robinson: Well, how soon, Mr. Chairman, are we going to start working on that report?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, it is done. It is just a matter of getting it finally approved and there are some translations to be done. It will be done within the month.

Mr. Robinson: Do we have some in camera sittings with regard to it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The one on Thursday nominally would have been for that purpose and was scheduled that way but we have changed our direction tonight. But the fact is that we will have our report before we go out of here in December, or I hope we will. It will at least be put before everybody for final approval and presentation.

• 2135

Mr. Robinson: It seems to me, Mr. Chairman, that what we are doing is creating an awful lot of extra work for ourselves by not getting the co-operation of the department. Senator Godfrey was talking about the follow-up and we are told by our counsel that there are at least 400 follow-ups that should be done. You know, this is just incredible, why we should be put to all this needless and extra expense in time and so on. I am sure this does not happen in other committees. When you want something you bloody well get some action. We are not getting any action. It is very frustrating, indeed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, perhaps in defence of the Committee, that we are getting action in certain directions, that there may be very large areas but I think we are tending to narrow down the areas in which are not getting action, including the very important one, with the kind of response that we expect from the government departments, who are supposedly to defend their regulations. Am I not correct in that? Is that not one of the very major problems of the Committee, the second one being the nature of the work that does come before us for our consideration?

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): J'allais dire que rien ne peut être préférable à un rapport avec ce Comité!

M. Eglington: M. Roger est maintenant chargé de la version française des règlements et M^{lle} Mayrand a fréquemment des conversations avec lui au sujet de leur rédaction. Je dois dire toutefois, que dans nos rapports avec les fonctionnaires, qu'ils soient de niveau inférieur ou supérieur, les difficultés découlent du fait qu'aucun d'eux ne connaît l'existence du Comité ou sa raison d'être. Aussi longtemps qu'il ne sera pas connu par la population, nous aurons de la difficulté à obtenir une collaboration rapide. Tout le monde nous répondra, «Plus tard, plus tard; nous ferons les corrections la prochaine fois.» Personnes ne répondra à nos demandes si nous n'établissons pas un précédent.

Le coprésident (M. McCleave): N'est-ce pas là l'intérêt de notre premier rapport important? Monsieur Eglington, il faut donner du poids à ce document; au moins ce sera un début. Par la suite, les réactions suivront . . .

M. Robinson: Monsieur le président, quand commencerons-nous à préparer ce rapport?

Le coprésident (M. McCleave): Le rapport est déjà rédigé; il s'agit simplement de le faire approuver et de le faire traduire. Il devrait être prêt d'ici un mois.

M. Robinson: Étudierons-nous ce rapport à huis clos?

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons d'abord décidé de siéger à huis clos jeudi mais, nous avons changé d'idée ce soir. Malgré cela, nous espérons finir le rapport avant d'aujourd'hui. Il vous aura été présenté et soumis à votre approbation.

M. Robinson: Il me semble, monsieur le président, qu'en n'obtenant pas la collaboration du Ministère, nous nous créons un tas de travail supplémentaire. Le sénateur Godfrey parlait de la suite à donner à l'affaire et notre avocat nous dit que nous avons environ 400 «suivis» à effectuer. Il est vraiment incroyable d'être obligé de passer tout ce temps inutile et de dépenser tant. Je suis sûr que cela ne se produit pas dans les autres comités et que lorsqu'on demande que des mesures soient prises elles le sont. C'est très frustrant.

Le coprésident (M. McCleave): Je pourrais dire pour la défense de notre Comité que des mesures sont prises dans certaines directions mais que nous avons tendance à restreindre les domaines où nous n'obtenons pas d'action y compris ce domaine fort important que nous avons ici en voulant que les ministères défendent leurs règlements, ce qu'ils sont censés faire, n'est-ce pas? N'est-ce pas là un des problèmes essentiels dans notre Comité et le deuxième est celui de la nature même du travail qu'on nous demande de faire?

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I cannot help wondering whether it is possible. The final adoption of our report may not take more time than perhaps you have suggested, Mr. Co-Chairman. And if it turns out that there are delays, with great respect, I am inclined to think that Mr. Robinson has a point and perhaps we should not necessarily wait for our general report to haul somebody on the mat. For instance, the Department of the Environment, which apparently is one of the worst sinners, say, "Look, you have not answered any questions. We have written you all these letters, you have not answered. Now we want you to appear before the Committee and give us the answers." I do not see why we need necessarily wait for the final report.

Mr. Robinson: Why do we not make an example, Mr. Chairman, and have our counsel search out all of the information and the questions that we want answered by the Department of the Environment and let us serve them with notice that we want them to appear before the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, especially if there is apparently an ample opportunity to answer the letters. The letters have been spread over some considerable time.

Mr. Eglington: Yes, and some time ago I gave up writing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, all right. We have determined that this is going to be dealt with at the Thursday meeting. Perhaps we should not be signalling out a department but everybody wants to be specific. So without necessarily saying that it is the worst offender, at least we know how we can proceed with regard to an individual department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They have signalled out themselves, if they have just failed to respond at all. The other people have written. They may have taken a long time, but in all other cases, I think, we have got some kind of response, if it is merely to say eeny-meeny-miny-mo.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I wonder if I could ask Mr. Eglington, in his correspondence with, for example, the Department of the Environment, after so long a time of apparently getting nowhere with the legal officers or other officials in the department, do we raise it directly with the Minister? Do we know that the Minister is aware that the requests have been made and the response has not been forthcoming—because ultimately he is the one who will have to sit there and explain why not?

Mr. Eglington: Well, Mr. Goodale, I know about as much tactics in this institution as a novice in a nunnery. I had taken it to be around here that when letters go off to ministers or ministers are summoned here, that is a matter to be dealt with by the Joint Chairmen.

Mr. Goodale: I see.

Mr. Eglington: Now, the next thing is that the Joint Chairmen are not going to deal with it until such time as the Committee says "enough" to Mr. Carton at the Environment.

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande toujours si nous pourrions y arriver. L'adoption en fin de compte de notre rapport ne prendra peut-être pas plus de temps que l'avez indiqué, monsieur le co-président et s'il y a des délais, avec tout le respect que je vous dois, je crois que M. Robinson avait raison et que peut-être nous ne devrions pas attendre la sortie de notre rapport général pour attraper quelqu'un. Par exemple, le ministère de l'Environnement semble être l'un des principaux coupables. Nous allons lui dire: «Vous n'avez pas répondu à nos questions, nous vous avons envoyé toutes ces lettres auxquelles vous n'avez pas répondu et maintenant nous voudrions que vous comparaisiez devant le Comité pour nous fournir les réponses». Je ne vois pas pourquoi nous aurions à attendre le rapport définitif.

M. Robinson: Pourquoi est-ce que nous n'établissons pas un exemple et pourquoi ne demanderions-nous pas à notre conseiller de réunir tous les renseignements et d'établir toutes les questions auxquelles nous voudrions que le ministère de l'Environnement donne réponse et nous les aviserons qu'ils doivent comparaître devant le Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, surtout lorsqu'il est amplement prouvé qu'il y a eu le temps de répondre aux réponses.

M. Eglington: Oui, et j'ai même abandonné de lui écrire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous avons décidé de nous occuper de cette affaire lors de la séance de jeudi. Peut-être que nous ne devrions pas mettre à part un ministère en particulier et que sans dire qu'il s'agit du plus grand coupable nous pourrions de toute façon savoir comment procéder dans le cas d'un ministère en particulier.

Le coprésident (sénateur Forsey): En ne répondant pas, ils se sont mis eux-mêmes dans cette situation: les autres ministères ont répondu. Peut-être qu'ils ont pris longtemps mais au moins ils ont répondu quelque chose même si cela n'avait pas de valeur.

M. Goodale: Je me demande si je pourrais demander à M. Eglington si après toute cette correspondance par exemple avec le ministère de l'Environnement, et après cet échec du côté des légistes et des autres fonctionnaires du Ministère, pourquoi nous ne pourrions pas nous adresser directement au ministre? Est-ce que le ministre est au courant de nos demandes du fait qu'elles n'ont pas reçu de réponse car après tout en fin de compte n'est-ce pas à lui de s'expliquer?

M. Eglington: Monsieur Goodale, je n'en sais pas plus sur les tactiques à suivre qu'un novice dans un couvent. Si l'on envoie des lettres aux ministres ou si les ministres sont convoqués ici, il me semble que c'est une question qui doit être traitée par les coprésidents.

M. Goodale: Bon.

M. Eglington: Or, le coprésident ne va pas traiter cette question jusqu'à ce que le Comité indique «cela suffit» à M. Carton de l'Environnement. C'est lui l'agent chargé des textes

[Text]

He is the designated instruments officer. And writing to him is just like sending a letter in a bottle to Tahiti.

Senator Godfrey: If that is the situation there is an intermediate step wherein the Committee considers it, looks at the correspondence and then writes the letter to the Minister personally.

Mr. Eglington: That is what I suggested, or something along this line, in the memorandum I distributed. I said there were 26 situations there, 26 matters had been raised with the Department of the Environment, and it is just flat, completely flat—nothing happens. So the Committee can decide what it is going to do, if it is going to write to the Minister, call the Minister or write to Mr. Carton or whatever. Obviously I can do no more.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This will be a matter that will be dealt with and we can decide then.

All right, thank you. And Port Alberni, harbour small vessel facilities, SOR/75-291, and the commentary by counsel of October 24, 1975 is printed, plus the letter from Mrs. Temple to Mr. Eglington.

SOR/75-29/

PORT ALBERNI HARBOUR SMALL VESSEL FACILITIES

Harbour Commissions Act

P.C. 1975-1110

October 24, 1975

Criterion No. 4

Section 7: The Commission is not required to refund rates paid in advance in respect of a period for which a vessel has been required to vacate its position at a small vessel facility. (Refer section 3 for an instance in which a vessel may be required to vacate.) It would accord with ordinary notions of fairness if the Commission were obliged to refund advance payments in respect of berthage the Commission itself is taking away. The section should, therefore conclude: "a pro rata refund of the rates paid shall be made in respect of the unused period of berthing".

If the Commission is seeking to be able to set off a refund against any other sums owing by a vessel owner, it would be better so to provide expressly. As section 7 now stands, the Commission could refuse a refund even where no sums are owing.

[Interpretation]

réglementaires et lui écrire c'est comme envoyer une lettre dans une bouteille vers Tahiti.

Le sénateur Godfrey: Dans ce cas, il y aurait une mesure intermédiaire à prendre si le Comité le veut bien c'est d'examiner la correspondance et d'écrire au ministre lui-même.

M. Eglington: C'est quelque chose de ce genre que j'avais proposé dans le mémoire que j'ai distribué. J'ai indiqué qu'il y avait 28 cas qui avaient été présentés au ministère de l'Environnement et que tout simplement rien ne s'était produit. C'est donc au Comité de décider de notre conduite future de décider s'il veut qu'on écrive au ministre, qu'on convoque le ministre ou qu'on écrive à M. Carton etc. De toute évidence, c'est tout ce que je peux faire.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons étudier cette question et nous pourrons ensuite décider.

Très bien, merci. Nous passons donc aux tarifs des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni, DORS/75-291, ainsi qu'aux remarques faites par le conseiller et datées du 24 octobre 1975 ainsi qu'à une lettre envoyée par Mme Temple à M. Eglington.

DORS/75-291

TARIF DES INSTALLATIONS POUR PETITS BÂTIMENTS DU PORT DE PORT ALBERNI

Loi sur les Commissions de Port

P.C. 1975-1, 110

Le 24 octobre 1975

Critère N° 4

Article 7: La Commission n'est pas tenue de rembourser les droits payés à l'avance pour une période pendant laquelle un navire a été obligé de quitter son poste à une installation pour petits bâtiments (voir l'article 3 où l'on cite l'exemple d'un navire qui est obligé de quitter son poste). Il serait plus juste que la Commission soit obligée de rembourser les paiements effectués à l'avance pour l'obtention de la permission d'amarrer, lorsque la Commission retire cette permission. L'article devrait donc conclure en ces termes: «Un remboursement proportionnel des droits ainsi payés sera effectué à l'égard de la partie non écoulée de la période d'ammarrage».

Si la Commission tente d'obtenir l'autorisation de rembourser toute autre somme due par un propriétaire de navire, il vaudrait mieux que cela soit clairement défini. Dans la forme actuelle de l'article 7, la Commission pourrait refuser d'accorder un remboursement même lorsqu'aucune somme n'est due.

[Texte]

January 16, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
 Standing Joint Committee on Regs.
 and Other Statutory Instruments
 The Senate
 Parliament Buildings
 Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel
 Facilities Tariff

Further to your letter of December 4, 1975, I have been informed that in fact the Harbour Commission has never refused to refund, on a pro rata basis, any rates in respect of an unused period of berthing subject only to any deductions for liabilities that may have been incurred during the actual berthing period, such as utility service charges or damages. Because the departmental officials considered the draft of a provision for such deductions too complex, they felt it advisable to omit specific reference to such deductions and while providing for some discretion in the refunding of charges paid in advance. However, in view of the comments which have been made on this section, the Department will reconsider the matter when the next proposed amendment is received by it in respect of these Regulations.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)
 Legal Adviser (XL)

• 2140

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is something else here that Counsel has to raise, I think . . .

Mr. Robinson: Oh, I am sorry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): With regard to the matter of . . .

Mr. Eglington: Just going back to the general pilotage, what am I to do about it, if anything? Or is this . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought that Miss Mayrand was . . .

Mr. Eglington: No, that is just the French matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh.

Mr. Eglington: The substantive matter which is Section 7 and Section 29, where Mrs. Temple says that no proposed amendments are being prepared . . .

Mr. Robinson: Well, we should have some clarification of that at least. I do not think we have received clarification so far.

[Interprétation]

Le 16 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller,
 Comité mixte permanent des règlements
 et autres textes réglementaires,
 Le Sénat,

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/75-291, Tarif des installations pour petits
 bâtiments du port de Port Alberni

En réponse à votre lettre du 4 décembre 1975, on m'a fait savoir que la Commission des ports nationaux n'a jamais refusé de rembourser au prorata les taux qui auraient été perçus pour une période de mouillage inhabituelle, tout en effectuant cependant certaines déductions représentant les frais subis au cours de la période de mouillage, comme par exemple les frais d'administration ou alors les dommages occasionnés aux installations. Étant d'avis que la rédaction d'une telle disposition relative à ces déductions était trop complexe, les fonctionnaires du Ministère ont pensé qu'il valait mieux ne pas en faire explicitement mention et plutôt se réserver une certaine latitude quant au remboursement des frais payés à l'avance. Cependant, face aux commentaires qui ont été faits sur cet article, le Ministère réexaminera la question dès la réception du prochain projet d'amendement du Règlement.

Je vous pris d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller juridique (service contentieux)
 Madame M. D. Temple

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que notre conseiller désire soulever un autre point . . .

M. Robinson: Je vous demande pardon.

Le coprésident (M. McCleave): Au sujet de . . .

M. Eglington: Pour revenir au règlement général sur le pilotage, que dois-je faire?

Le coprésident (M. McCleave): Je pensais que M^{lle} Mayrand . . .

M. Eglington: Non, elle s'occupe de la version française.

Le coprésident (M. McCleave): Oh.

M. Eglington: L'important, ce sont les articles 7 et 29 où M^{me} Temple déclare qu'on n'envisage aucune modification.

M. Robinson: Nous devrions au moins être éclairés à ce sujet. Mais on ne nous a rien expliqué encore.

[Text]

Mr. Eglington: Well, will we go to clarification without doing anything about it?

Senator Godfrey: Very well. As she says, they will do it as soon as the next proposed amendment... We have not got around to write the proposed amendment.

Mr. Eglington: No, that is for the French, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: The really substantive objection to the regulations were Section 7(2), which was ministerial discretion and on Section 29, which was subdelegation.

Mr. Robinson: Well, you say at the end of your notes under Section 2 that:

The Minister, in effect, directing his own standards of acceptability could create and impose a set of conditions not specified in the regulations by the Governor in Council.

Well, it seems to me that this is highly irregular, to say the least, and there should be some clarification as to how he justifies this.

Mr. Eglington: Well, Mrs. Temple did write on December 12. The Committee considered her letter on February 12 and did not find the explanation there acceptable, and I wrote back specifically to say in what way the Committee did not find it acceptable and it would appear that the Department of Transport is not going to take any notice. I could write in and ask or write there are no proposed amendments being prepared now but do you propose to amend in the future in accordance with the Committee's comments, but it may just be pushing it...

Mr. Robinson: Well, what she has said, in effect is, she says:

... no proposed amendments to these sections are being prepared.

In the next paragraph, she says:

... no similar exemption order has been made...

Mr. Eglington: That is on another matter.

Mr. Robinson: Yes. Well, I know, but what she is really doing in effect is not replying to anything.

Mr. Eglington: Well, she is telling us in the first paragraph the truthful situation: no amendments are being prepared.

Mr. Robinson: Well, let us ask her why not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, Mr. Robinson, you say...

Mr. Robinson: Why do they not prepare them? She says there is none being prepared. Obviously, they are necessary. Then, why are they not being prepared?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington, can you ask Mrs. Temple why they are not being prepared and get an answer back in what revolves around the fact that they are not allowed to give legal opinions.

Mr. Robinson: I am still not clear on another point, Mr. Chairman. I think it had to do with the experience that was

[Interpretation]

M. Eglington: Allons-nous demander des explications, ou ne rien faire au sujet du règlement?

Le sénateur Godfrey: Très bien. On me dit qu'on agira dès que les amendements proposés... mais on n'a même pas encore rédigé ces amendements.

M. Eglington: Non, sénateur Godfrey, il s'agit de la version française.

Le sénateur Godfrey: Veuillez m'excuser.

M. Eglington: La grande objection apportée aux règlements se retrouve au paragraphe 7(2), (discretion du ministre), et à l'article 29, (la sous-délégation).

M. Robinson: Vous dites ceci à la fin de vos notes, article 2:

En fait, s'il élabore ses propres critères quant à l'acceptabilité, le ministre pourrait créer et imposer un ensemble de conditions qui ne sont pas précisées dans les règlements par le gouvernement en conseil.

Tout ça me semble irrégulier, pour le moins dire, et on devrait nous expliquer en quoi cela se justifie.

M. Eglington: Et bien, M^{me} Temple a écrit une lettre le 12 décembre que le Comité a étudiée le 12 février. Ce dernier n'a pas estimé que l'explication donnée était acceptable, comme je l'ai expliqué dans ma réponse. J'ai également expliqué que le ministère des Transports ne semblait pas vouloir prendre son cas en considération. Je pourrais écrire à nouveau pour demander ce qu'il en est: on n'envisage pas de préparer des modifications, mais est-ce qu'on se propose de modifier à l'avenir ces règlements conformément aux recommandations du Comité?

M. Robinson: Voilà ce que dit en fait M^{me} Temple:

... Aucune modification à ces paragraphes n'est actuellement envisagée.

Dans le paragraphe qui suit, elle déclare aussi:

... aucune ordonnance d'exception de cet ordre n'a été rendue...

M. Eglington: Mais il s'agit d'autre chose.

M. Robinson: D'accord, mais en fait, M^{me} Temple ne répond à rien du tout.

M. Eglington: Mais elle nous dit la vérité dans son premier paragraphe: aucune modification n'est envisagée.

M. Robinson: Pourquoi ne pas lui en demander la raison?

Le coprésident (M. McCleave): Pardon, monsieur Robinson, vous avez dit...

M. Robinson: Pourquoi n'en envisage-t-on pas? Elle dit bien que rien ne se fait, même s'il est évident que ces modifications sont nécessaires. Dans ce cas, pourquoi n'y a-t-il rien de fait?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Eglington, pouvez-vous demander à M^{me} Temple pourquoi on n'envisage aucune modification? Essayez aussi de savoir pourquoi on ne lui a pas permis de donner son opinion juridique.

M. Robinson: Il y a encore quelque chose qui m'intrigue, monsieur le président. Il s'agit de l'expérience exigée des

[Texte]

required and the certificate of competency that was to be received, and I am not clear whether it was 36 months on a foreign boat or an inland boat or something was supposed to be sufficient without anything further.

Mr. Eglington: Well, that point was answered on page 2 of Mrs. Temple's letter of December 12, 1975, and the reason that the provision was not inserted was that it was unnecessary because all persons who commenced the French system before these regulations came into force, and who had not qualified as pilots before they did, had in fact the adequate amount of sea service before they commenced their apprenticeship. So, there is no need for that provision in this regulation.

Mr. Robinson: In other words . . .

Mr. Eglington: Nobody left to whom it could apply.

Mr. Robinson: They already had 36 months' service. That is what I was not clear on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. There is a further letter of June 17 and a reply back of October 13 concerning the fact whether there were any amendments that would be forthcoming in the immediate future, the answer being, no.

Mr. Eglington: This is an instance in which we were told that the matter would be reconsidered when the next proposed amendment was dealt with and I know amendments take somewhere between four and six months to go through the various stages to appear in the *Canada Gazette*. If they really get on and do something it takes from four to six months. And I wrote to Mrs. Temple again and it would appear that no amendment is being made, with the result that people who berth their small craft and were told to move out, because the berth was needed for some reason, may not get a *pro rate* refund on their berthing charge. We were told that in all instances it had been refunded, but subject to the deductions for liabilities that may have been incurred during the actual berthing period for utility services or damages. Well, if that is what they want to do it should be in the regulations.

Mr. Robinson: That is the recommendation of counsel, is it, that there should be a provision expressly provided and that is not there?

• 2145

Mr. Eglington: We made that point to the department before, and their reply was that the officials involved considered the draft of such a provision too complex and they felt it advisable to omit specific reference. I told Mrs. Temple that the Committee did not accept that. I suppose the thing to do is write back and say it is being considered again and the Committee insists on an amendment.

[Interprétation]

pilotes et du certificat de compétence à envoyer. Je ne comprends pas très bien s'il s'agit de 36 mois pour un bateau étranger ou un bateau en eaux intérieures, ou s'il s'agit d'une autre période qui est censée être suffisante, sans qu'on exige d'eux de certificat supplémentaire.

M. Eglington: La réponse à cette question se trouve à la page 2 de la lettre écrite par M^{me} Temple le 12 décembre 1975. La raison pour laquelle cette disposition n'a pas été incluse, c'est qu'elle était devenue inutile, du fait que tous ceux qui ont été inscrits au système avant l'application des règlements et qui n'ont pas eu le temps de se qualifier comme pilote avant cette date, avaient en fait suffisamment de service en mer avant d'entreprendre leur apprentissage. Voilà pourquoi il était inutile d'inclure la disposition dans le règlement.

M. Robinson: Autrement dit . . .

M. Eglington: Il n'y avait personne à qui on pouvait l'appliquer.

M. Robinson: Je ne comprends pas comment il se fait qu'on leur ait déjà reconnu 36 mois de service.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Vous trouverez également une autre lettre du 17 juin, et sa réponse du 13 octobre, dans laquelle on demande s'il y aurait des modifications supplémentaires dans un avenir immédiat. La réponse est non.

M. Eglington: Voilà un cas où l'on nous a dit que la question serait envisagée à nouveau au moment de l'étude de modifications subséquentes. Comme il faut de 4 à 6 mois avant que les modifications passent par les différentes étapes d'adoption et paraissent dans la Gazette du Canada, il faut attendre tout ce temps avant de savoir ce qu'il en est. J'ai écrit à M^{me} Temple à ce sujet, et il semblerait que l'on n'a proposé aucune modification. Par conséquent, les personnes qui ont mouillé leurs petites embarcations à un endroit et auxquelles on a demandé de se déplacer, simplement parce qu'on avait besoin de l'endroit de mouillage, n'obtiendront peut-être pas un remboursement proportionnel aux frais de mouillage qu'elles ont encouru. On nous a fait savoir que le remboursement avait été effectué dans chaque cas, mais qu'il avait été assujéti aux déductions relatives à la période de mouillage et imposables en raison des services ou des dommages à ces derniers. Si c'est ainsi que l'on procède, cela devrait être inclus aux règlements.

M. Robinson: Monsieur le conseiller, ne recommanderiez-vous pas qu'une disposition expliquant clairement la procédure à suivre devrait être incluse?

M. Eglington: Nous avons déjà soulevé la question auprès du ministère, et on nous a répondu que les fonctionnaires s'occupant de la question estimaient que la rédaction d'une telle disposition était trop complexe et qu'il était dès lors souhaitable de passer sous silence certaines références précises. J'ai répondu à M^{me} Temple que le Comité n'acceptait pas cela. Le mieux serait probablement de lui récrire à nouveau, de lui dire que la question est revenue sur le tapis et que le Comité insiste pour faire modifier le règlement.

[Text]

Mr. Robinson: And we are not prepared to accept the fact that they wish to do nothing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought that we had before. As I recall it, I think I had something to say on the point and it was part of our general battle against complete discretion, was it not, Mr. Eglington? That this was the thing that bothered members of the Committee? Am I correct in my recollection?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, they have not done it, but I presume at least in practice they probably admit to what we think, but they have not tried to imprison it in the English language.

Senator Godfrey: When some other amendment comes up we will look at it then and incorporate it; as we are following the practice that you have recommended, we do not want to go to the trouble of doing it right now but when there is another amendment. Is that what they are saying?

Mr. Eglington: These regulations have now stood since May 1975, and I assume that means they have stood through two summers—some of it is fishing. I am not sure that the Committee might not consider writing back and saying: It simply is not good enough; when are you going to do something about it?

Mr. Robinson: That is the idea, find out when.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, that seems to be the consensus: When, Mrs. Temple, are you going to do something about this?

The Joint Chairman (Senator Forsey): When they talk about it being too hard for them, I can only say I am astonished at this sudden access of modesty on the part of these experts.

Senator Godfrey: I think the line we should take is that we are prepared to give them a certain amount of time, but we think now the time has really come when, if they have not got another amendment, then they should handle this thing specifically.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Senator Godfrey, I think that is the consensus of all of us.

Now may we turn to SOR/74-599 and SOR/75-657, the Arctic Waters Experimental Pollution Regulations. Mr. Eglington has written Mr. Jacques Roy on March 5 of this year and received a reply of July 20 of this year.

[Interpretation]

M. Robinson: Et que nous ne sommes pas prêts à accepter que son ministère ne fasse rien.

Le coprésident (M. McCleave): Mais ne l'avons-nous pas déjà accepté? Si je me rappelle bien, j'ai déjà discuté cette question, lors de notre «lutte» contre la discrétion totale du ministre. N'était-ce pas ce qui ennuyait les membres du Comité? Est-ce que je me trompe?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, cela n'a pas encore été fait. Mais je suppose qu'en pratique, les fonctionnaires du ministère souscrivent à notre recommandation, sans qu'ils essayent toutefois de l'exprimer sous forme écrite.

Le sénateur Godfrey: Le ministère ne dit-il pas en fait qu'il est prêt à considérer la modification seulement lorsqu'une autre modification sera proposée, quitte à incorporer les deux? Ne dit-il pas non plus qu'il suit la pratique que nous avons recommandée, mais qu'il ne désire pas rédiger la disposition dès maintenant, tant qu'il n'y a pas d'autres modifications proposées, n'est-ce pas?

M. Eglington: On n'a pas touché à ces règlements depuis mai 1975, c'est-à-dire qu'ils sont restés sur les tablettes pendant deux étés; certains des règlements portent d'ailleurs sur la pêche. Le Comité ne pourrait-il pas envisager de récrire au ministère pour lui dire qu'il ne suffit pas d'attendre, mais qu'il faut agir?

M. Robinson: Il faut en effet essayer de savoir quand le ministère agira.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Il semble que le Comité soit de l'avis général qu'il faille demander à M^{me} Temple quand elle compte agir à cet effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lorsque je les entends dire que la question est trop complexe pour eux, j'avoue être déconcerté devant ce soudain accès de modestie chez ces experts.

Le sénateur Godfrey: Nous devrions procéder ainsi: leur dire que nous sommes prêts à leur donner un certain délai, mais qu'une fois le temps écoulé, si aucune autre modification n'a été proposée, il faudra qu'ils s'attaquent aux problèmes précis.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, sénateur Godfrey, je pense que c'est l'avis de tous.

Passons maintenant aux DORS/74-599 et DORS/75-657, Règlement sur la pollution des eaux arctiques à titre expérimental. M. Eglington a envoyé une lettre le 5 mars à M. Jacques Roy qui lui a répondu le 20 juillet.

[Texte]

March 5, 1976

M. Jacques Roy,
Director,
Legal Services,
Department of Indian and Northern Affairs,
Ottawa.

Dear Monsieur:

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations, Your file:
19.30.4.362.

Thank you for your letter of 15th January last which was considered by the Committee at its meeting on 12th ultimo.

The Committee still considers that the terms of the regulations, and indeed of the contract submitted, which is, however, beyond the Committee's jurisdiction, are vague and unsatisfactory as they relate to "clean-up". The Committee wishes to know whether any greater precision will be introduced into the regulations which will be used to permit subsequent experimental "spills" in the sequence of experiments on foot.

The Committee appreciates that on occasion the making of regulations is carried forward, by necessity, at great speed but trusts that now that its concerns have been expressed it will be easier for your Department to draw future regulations differently, especially since the need to obtain an Ocean Dumping Permit will probably introduce a greater time lag into the whole process. The Committee did notice that in respect of SOR/75-657, made on November 12, 1975, such a permit was applied for and that as late as January 22, 1976 the experimental spill had not taken place.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

July 20, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
The Senate,
OTTAWA K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations

I refer to your letter dated July 8, 1976, asking for assurances as to precision in drafting the "clean-up" conditions in the *Arctic Waters Experimental Pollution Regulations*, which is desired by the Committee.

I regret the delay in replying to your letter of March 5th, last, but I have only recently been informed that an inter-departmental committee on research and development is preparing guidelines which will cover the control and clean-up of experimental oil spills. I am assured that these guidelines will contain the degree of detail required by the Committee. I

[Interprétation]

Le 5 mars 1976

M. Jacques Roy
Directeur du Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Ottawa

Monsieur,

OBJET: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlement sur la
pollution à titre expérimental des eaux arctiques
Votre dossier: 19.304.362

Je vous remercie de votre lettre du 15 janvier dernier que le Comité a étudiée à sa réunion du 12 février dernier.

Le Comité est toujours d'avis que les termes du règlement sont, par ailleurs que le contrat présenté lequel, cependant, ne relève pas de la compétence du Comité, sont vagues et insatisfaisants en ce qui a trait au «nettoyage». Le Comité aimerait savoir si l'on donnera de plus amples précisions dans le règlement qu'on utilisera pour permettre «la pollution» expérimentale dans le cadre de la série d'expérience en cours.

Le Comité comprend bien qu'à l'occasion, les règlements sont, par nécessité, rédigés trop rapidement; mais il est convaincu maintenant que votre ministère a été mis au courant de ces problèmes, qu'il lui sera plus facile de rédiger différemment le prochain règlement, surtout que l'obligation d'obtenir un Permis de déversement dans l'océan retardera probablement tout le processus. Le Comité a remarqué, en ce qui a trait au DORS/75-57, paru le 12 novembre 1975, qu'on avait fait la demande de ce permis, et que jusqu'au 22 janvier 1976, la pollution à titre expérimental n'avait pas encore eu lieu.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 20 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le Sénat
OTTAWA

Monsieur,

Objet: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlement sur la
pollution des eaux arctiques à titre expérimental

J'accuse réception de votre lettre du 8 juillet 1976 dans laquelle vous demandez des assurances quant à la précision des conditions de «nettoyage» dans le Règlement sur la pollution des eaux arctiques à titre expérimental, comme le souhaite le Comité.

Je regrette d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 5 mars dernier, mais je n'ai appris que tout récemment qu'un comité interministériel sur la recherche et le développement élabore des directives pour le contrôle et le nettoyage des dépôts de pétrole à des fins expérimentales. Je peux vous assurer que ces directives contiendront les précisions demandées par le Comité.

[Text]

expect that when the guidelines have been prepared, their provisions will be incorporated into any future regulations authorizing experimental oil spills in Arctic waters.

Yours sincerely,

Jacques Roy,
Director, Legal Services,
Department of Indian Affairs
and Northern Development.

Mr. Robinson: Have we ever been sent copies of the regulations and guidelines?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We had them before and I think that is the reason they are not on our file now, Mr. Robinson.

Mr. Eglington: I wrote to Mr. Roy on March 5 to say that the Committee regarded the whole existing set-up as vague and unsatisfactory. I wrote to him again on July 8 and he replied on July 20.

The regulations to which he refers in the second paragraph of his letter of July 20 have not appeared. But I must say that my experience leads me to realize that even if those regulations were being drafted at the time he wrote—which obviously they were not, they were still being looked into—it would only be about Christmas time that the regulations would in any event appear.

Senator Godfrey: Why do not we just write a letter and simply say: When may we expect these regulations? That is all, and let them know that we are watching them and we are efficient.

An hon. Member: Agreed. Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed? Thank you. Next we go to Sor/74 . . .

Mr. Eglington: I am sorry. One point I would like to make about that. The reason that I brought this forward, rather than just leaving it with this collection of things to chase up at various intervals, was because there was a standing answer that the Committee's point had been taken not of and so on.

• 2150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/74-594—Co-operative Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations, before us October 28, 1975 and May 13 of this year.

Le 23 juin, 1976

Monsieur R. Roger,
Le responsable de la refonte des règlements
(version française des textes réglementaires),
Bureau du Conseil privé,
Édifce Commémoratif ouest,
344 rue Wellington,
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Cher confrère,

[Interpretation]

J'espère qu'après la rédaction de ces directives, on en incorporera les dispositions à tout autre règlement autorisant le dépôt de pétrole à des fins expérimentales dans les eaux arctiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur du Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Jacques Roy

M. Robinson: Nous a-t-on déjà envoyé des exemplaires des règlements et des directives?

Le coprésident (M. McCleave): Nous les avons déjà eus, et c'est pourquoi ils ne sont plus au dossier, monsieur Robinson.

M. Eglington: J'ai écrit à M. Roy le 5 mars pour lui dire que le Comité considérait que toute l'histoire était vague et qu'elle ne nous satisfaisait pas. Je lui ai réécrit le 8 juillet, puis ai reçu sa réponse du 20 juillet.

Les règlements auxquels il se reporte au deuxième paragraphe de sa lettre du 20 juillet n'ont pas encore été publiés. Mon expérience me porte à croire que même si les règlements étaient à l'étape de la rédaction au moment où il nous a écrit—ce qui n'est évidemment pas le cas, puisqu'on était encore en train de les élaborer—it faudrait attendre Noël avant qu'ils soient publiés.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi ne pas tout simplement leur écrire pour leur demander quand nous pouvons nous attendre à recevoir ces règlements? Ce serait une façon de leur faire savoir que nous les surveillons et que nous remplissons notre rôle efficacement.

Une voix: D'accord. Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): D'accord? Merci. Passons maintenant au DORS/74 . . .

M. Eglington: Excusez-moi, mais j'aimerais ajouter quelque chose. La raison pour laquelle j'ai soulevé cette question, plutôt que de la ressortir des tablettes à intervalles réguliers comme tant d'autres questions c'est que l'on nous avait répondu fermement avoir bien pris note de l'avis du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/74-594—Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions), porté à l'attention du Comité le 28 octobre 1975 et le 13 mai 1976.

June 23, 1976

Mr. R. Roger
In Charge of Consolidation of Regulations
(French version of Statutory Instruments)
Office of the Privy Council
West Memorial Building
344 Wellington Street
OTTAWA, Ontario K1A 0H8

Dear Sir:

[Texte]

Objet: DORS/74-594, Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions)

J'ai présenté votre lettre du 27 février 1976 au Comité lors de sa réunion du 13 mai 1976.

Je persiste à croire qu'il existe une différence entre une association «visée au paragraphe 80(1)» et une association «à l'égard de laquelle le paragraphe 80(1) est entré en vigueur.» En effet, une organisation peut très bien remplir les conditions mentionnées au paragraphe 80(1) sans qu'un certificat du Ministre n'ait été pour autant décerné. Cette organisation serait alors, une organisation «visée par l'article 80(1)» et non pas une organisation à l'égard de laquelle le paragraphe 80(1) est entré en vigueur. Le législateur, lui-même, a jugé nécessaire de préciser, dans certains cas, qu'il s'agissait d'organisations à l'égard desquelles «l'article 80(1) est entré en vigueur», voir les articles 84(1), (2), (4) et 85(1) de la Loi sur les associations coopératives de crédit.

Veuillez agréer, cher confrère, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L. Mayrand.

Miss Mayrand has written a letter to Mr. Roger, in charge of consolidation of regulations in the Privy Council, on June 23, 1976.

Miss Mayrand: We still have the same problem. In fact, as it says here, there is no consolidation. It was just published and could we wait a little bit before we amend it.

In fact, Mr. Roger has always been very co-operative. I think that we should wait but still follow up these things. It is not up to him, anyway, to decide about an amendment in a specific department. Usually they make the changes about the French. It may take a while but it is probably the field in which they follow the Committee's recommendations the fastest.

Mind you, it often takes about a year but they do make the changes. So I will follow up this matter and write to them, and expect them to make an amendment as soon as possible.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it represents a victory of some sort. I think, in addition to the letter that I have mentioned, which was printed above in our proceedings, we should have printed the memorandum from Mr. Roger to Mr. Harry McDonald of September 27, and the appendix and the letter of October 5, 1976.

[Interprétation]

Re: SOR/74-594, Cooperatives Credit Associations Investment (Special Shares) Regulations

I submitted your letter of February 27, 1976, to the Committee, at its meeting of May 13, 1976.

I persist in believing that there is a difference between an association "referred to in subsection 80 (1)" and an association "with respect to which subsection 80 (1) has come into force." As a matter of fact, an organization may very well satisfy the conditions established in subsection 80 (1) without any certificate being granted by the Minister. This organization would then be an organization "referred to in subsection 80 (1)" and not an organization with respect to which subsection 80 (1) has come into force. The legislator himself has found it necessary to specifically state, in some cases, that these were organizations with respect to which "subsection 80 (1) has come into force"; see subsections 84 (1), (2), (4) and 85 (1) of the Cooperative Credit Associations Act.

Yours truly,

L. Mayrand

M^{lle} Mayrand a envoyé une lettre à M. Roger, responsable de la refonte des règlements au Conseil privé, le 23 juin 1976.

Mlle Mayrand: Le problème existe toujours. En fait, comme on le dit ici, les textes ne correspondent pas. Le règlement vient juste d'être publié, et il faudrait attendre un peu avant de le modifier.

En fait, M. Roger a toujours collaboré volontiers avec nous. Nous devrions attendre sans perdre de vue la question. Ce n'est de toute façon pas à lui qu'il revient de prendre une décision relativement à une modification relevant d'un ministère en particulier. D'habitude, c'est lui qui apporte les changements à la version française. Il faudra peut-être un peu de temps, mais c'est un des secteurs qui réagit le plus rapidement devant les recommandations du Comité, même s'il faut pour cela attendre un an.

Je vais donc poursuivre la question et leur écrire pour leur dire que nous nous attendons qu'ils modifient les règlements le plus rapidement possible.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une petite victoire. En plus de la lettre dont je viens de parler qui a été imprimée, nous devrions également inclure aux délibérations la note de service de M. Roger à M. Harry McDonald, datée du 27 septembre, de même que l'annexe et la lettre datée du 5 octobre 1976.

[Text]

Le 27 septembre 1976

Destination: Harry McDonald
Département des assurances
L'Esplanade Laurier
140 rue O'Connor
K1A 0H2

Origine: Raymond Roger
Responsable de la section juridique
(version française des textes réglementaires)

Objet: Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions)—Version française—Modification paragraphe 2(1) «association».

Au début de l'été le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambres des Communes des Règlements et autres textes réglementaires soulevait la justesse de la définition française du terme précité. A ce sujet je vous inclus copie d'une lettre en date du 23 juin 1976 de Me Lyse Mayrand.

Comme plusieurs d'entre nous sommes divisés sur le bien-fondé de cette observation, je crois préférable de procéder à une modification. Je vous inclus sous pli un projet d'amendement en version française.

Je vous serai gré de bien vouloir faire le nécessaire en préparant une version anglaise, vous assurez du consentement de votre client et nous retourner le tout pour examen et approbation.

Raymond Roger
Responsable de la
section juridique (version
française des textes réglementaires)

ANNEXE

L'expression «association» au paragraphe 2(1) de la version française du *Règlement sur les placements des associations coopératives de crédit (certaines actions)* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«association» comprend une organisation à l'égard de laquelle le paragraphe 80(1) de la Loi est en vigueur; (*association*)

le 5 octobre 1976

À: Monsieur Raymond Roger,
Responsable de la Section juridique (version française)
Bureau du Conseil privé,
Ministère de la Justice.

[Interpretation]

September 27, 1976

To: Harry McDonald
Department of Insurance
L'Esplanade Laurier
140 O'Connor Street
K1A 0H2

From: Raymond Roger
In charge of Legal Section
(French version of Statutory Instruments)

Subject: Cooperative Credit Associations Investment (special shares)—Regulations—French version—Modification to subsection 2(1) "Association".

At the beginning of this summer, the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments raised the question as to the exactness of the French definition of the above-mentioned word. In this respect, I include a copy of a letter dated June 23, 1976, from Miss Lyse Mayrand.

As several of us do not agree on the validity of this observation, I think it better to proceed with a modification. I herewith include a project of amendment of the French version.

I should be grateful if you would kindly prepare an English version, ensure your client's agreement, and return everything for examination and approval.

Sincerely yours,

Raymond Roger
In charge of the
Legal Section
(French version of the Statutory Documents)

APPENDIX

The word "association" in subsection 2(1) of the French version of the Cooperative Credit Associations Investment (special shares) Regulations shall be struck out and replaced by the following:

("association" includes any organization governed by subsection 80(1) of the Act; (*association*)).

October 5, 1976

To: Mr. Raymond Roger
In charge of the Legal Section (French version)
Privy Council Office
Department of Justice

[Texte]

De: Monsieur H. B. McDonald,
Le directeur,
Services juridiques,
Département des Assurances.

Sujet: Règlement sur les placements des Associations coopératives de crédit (certaines actions)—Version française—Modification paragraphe 2(1) «association».

J'ai discuté avec les autorités compétentes du Département des Assurances de la recommandation faite par le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes des Règlements et autres textes réglementaires, selon lequel le terme «association» de la version française du Règlement ci-haut mentionné soit modifié afin d'améliorer sa formule.

Mon client, le Département des Assurances et moi-même, préférons la définition révisée suggérée par le Comité et nous sommes prêts à faire parvenir une soumission au Gouverneur général en Conseil, du Ministre des Finances, afin de donner suite à cette recommandation. Cependant, une nouvelle codification administrative de la Loi sur les Associations de Coopératives de Crédit et les Règlements connexes sont présentement sous presse et nous nous attendons à recevoir plusieurs centaines de copies de cette codification très prochainement. Nous hésitons donc à modifier les Règlements si tôt après la publication et la distribution d'une nouvelle codification et nous nous demandons si le Comité accepterait de remettre ce projet d'amendement à plus tard, lorsque le besoin se fera sentir de faire des modifications de natures substantielles. Selon mon expérience passée, je prévois que des changements seront proposés d'ici environ un an.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The time element here, Miss Mayrand, does not bother you too much? They seem to be proceeding on course?

Miss Mayrand: They are as important as in other fields. It is a matter of interpretation. In this case, it is not as important as the one about the medical examination or other cases where there is a net difference between the two versions. I guess, in the administration of the regulations, they probably follow only one language. Mind you, it is not sufficient, from our point of view.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais est-ce que vous êtes satisfaite par l'annexe... le projet d'amendement... ?

Mlle Mayrand: C'est celui que nous avions suggéré.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you.

SOR/76-138—Tuna Fishery Regulations, amendment; SOR/76-358—the Atlantic Coast Herring Regulations, amendment—Senator Forsey's home country, is it not, coming up; and SOR/76-359—so that everybody can get into the act—the Atlantic Crab Fishery Regulations.

The first one, then, is SOR/76-138 under the Fisheries Act, the Tuna Fishery Regulations; and the commentary, one paragraph, printed herewith.

[Interprétation]

From: Mr. H. B. McDonald
Director
Legal Services
Department of Insurance

Subject: Cooperative Credit Associations Investment (special shares)—Regulations French version—Modification to sub-section 2(1) "Association"

I have discussed the recommendation made by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments with the qualified authorities of the Department of Insurance, to the effect that the word "association" in the French version of the above-mentioned regulation be modified in order to improve its definition.

My client, the Department of Insurance, and myself prefer the revised definition suggested by the Committee and are ready to forward a submission made by the Minister of Finance to the Governor General in Council in order to follow up on this recommendation. However, a new administrative consolidation of the Cooperative Credit Associations Act and related Regulations is presently being printed and we are expecting to receive several hundred copies of it very soon. We, therefore, hesitate to modify the Regulations so soon after the publication and distribution of a new consolidated version and we wonder whether the Committee would accept to postpone this amendment project to a later date when the need for substantial modifications will be apparent. According to my previous experience, I foresee amendments being proposed within about a year.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, le temps qu'il faut pour faire appliquer les recommandations ne vous embête-t-il pas trop? On semble bien procéder selon le calendrier fixé, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Ces modifications sont aussi importantes que les autres. C'est une question d'interprétation du terme, bien sûr. Dans ce cas-ci, le changement n'est pas aussi vital que s'il s'agissait d'un examen médical ou que l'on constatait une nette différence entre les deux versions. De toutes façons, lorsque l'on administre les règlements, on ne lit qu'une seule version. C'est bien, mais pas suffisant pour nous.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But are you satisfied with the appendix, with the proposed amendment?

Miss Mayrand: Yes, we are the ones who proposed it.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

DORS/76-138 Règlement de pêche du thon-Modification; DORS/76-358 Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique-Modification-c'est le pays du sénateur Forsey; et DORS/76-359-pour que tout le monde puisse avoir son mot à dire-Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique.

Commençons d'abord par le DORS/76-138 relevant de la Loi sur les pêches, c'est-à-dire le règlement de pêche du thon;

[Text]

TUNA FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1976-321

July 14, 1976

Criterion 13

One assumes, by reference to the French text, that the verb "to land" in the new Section 8 (1) is used in its angling sense of bringing a fish to land even though the type of fishing involved is not, of course, angling. If the nautical sense of "lowering on to the deck or elsewhere by a rope or tackle" (O.E.D.) is intended, there could be difficulties in that it would be an offence to have the bluefin before there was any opportunity to weigh it to determine if it were less than 14 pounds in weight.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey has a point about this.

Senator Godfrey: Well, I think it was Mr. Eglington's point. Does he want to make the explanation?

Mr. Eglington: Well, there are several matters on these. To begin with, I wonder if members would care to turn to the comment first on SOR/76-358; and at the bottom of the page, the words after "Tuna Fishery Regulations", that is, the rest of the words on that page, and if you read the words, they are "and the omission [*sic*] of an offence of buying or selling or having in possession"—and then over on the next page: "fish caught in the designated waters". All those words should be deleted. I cannot explain how those words got in there.

Mr. Robinson: You mean, the whole paragraph on page 2?

Mr. Eglington: No, no, just those words. I can see why it might have happened. This was the day that I was packing to leave for Australia. Nonetheless, those words ought not to be there. They make no sense whatever.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is from "and the omission" down to "the designated waters"?

• 2155

Mr. Eglington: (inaudible). Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Those commentaries have previously been printed in a row and so I take it that there has been initially no question about the tuna fisheries regulations.

Mr. Eglington: Well, I think Senator Godfrey wants to raise a point.

Senator Godfrey: Well, I could not follow this SOR/76-138 when you said angling in the sense of bringing a fish to land. I thought angling was something with a rod. I was just more . . .

[Interpretation]

nous avons donc ici un seul paragraphe à imprimer en commentaire.

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU THON-MODIFICATION

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-321

Le 14 juillet 1976

Critère 13

A la lecture de la version française, on a l'impression que le verbe «débarquer», qui figure au nouvel article 8 (1), signifie «amener un poisson à terre», bien qu'il ne s'agisse pas il va sans dire, de pêche à la ligne. Si l'on entend par là «déposer sur le pont ou ailleurs à l'aide d'une corde ou d'un agrès» (Oxford English Dict.), l'emploi de ce verbe est alors contestable puisque le fait d'avoir en sa possession un thon rouge pesant moins de 13 livres avant même d'avoir pu en déterminer le poids pourrait constituer une infraction.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Godfrey a quelque chose à dire à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: C'était plutôt M. Eglington qui voulait faire une remarque. Voulez-vous vous expliquer?

M. Eglington: J'ai plusieurs points à soulever. D'abord, les membres du Comité voudraient-ils se reporter au commentaire sur le DORS/76-358; si vous regardez au bas de la page, après l'expression «Règlement de la pêche du thon», vous trouverez la phrase suivante: «et l'omission de l'infraction consistant à acheter ou à vendre ou à avoir en sa possession des poissons pris dans les eaux précises». Toute cette phrase devrait être supprimée, car je ne sais comment il se fait qu'elle fasse partie du Règlement.

M. Robinson: Vous voulez dire qu'il faut supprimer tout le paragraphe?

M. Eglington: Non, seulement cette phrase. Je crois comprendre comment l'erreur a pu se produire le tout s'est fait le jour où je partais pour l'Australie. Néanmoins, il faut la supprimer, car elle n'a pas de sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit de supprimer à partir de «et l'omission» jusqu'à «des eaux précises»?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Ces commentaires ont déjà été tous publiés aussi, je dois en déduire qu'il n'y a pas eu au début de questions concernant le règlement relatif à la pêche du thon.

M. Eglington: Je crois que le sénateur Godfrey veut soulever un point.

Le sénateur Godfrey: Je ne pouvais pas comprendre ce DORS/76-138 lorsque vous avez utilisé le terme «angling» en voulant dire amener un poisson à terre. Je croyais que ce terme était employé pour la pêche à la ligne. J'étais simplement . . .

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, no. I think I . . .

Mr. Eglington: I might be wrong, but I thought that to land a fish when one was angling was to get it on to the land. And my concern here was that if it was used in a nautical sense, and just simply lowering it on to the deck was to land a fish, you would have no opportunity to weigh it and see whether you had to throw it back or not.

Senator Godfrey: But tuna fishing certainly is angling, is it not? Do you not use a rod for tuna fishing?

Mr. Eglington: I think so.

Senator Godfrey: Yes. Well, you said even though the type of fishing involved is not, of course, angling. I just said, of course, it is angling.

Mr. Eglington: Oh, I see what you mean. It should be, is of course.

Senator Godfrey: Well, I mean, I was only . . .

Senator Lafond: It is to some extent.

Senator Godfrey: I looked up the word "angling" in the dictionary to make sure. It is fishing with a rod and I think in tuna fishing you use a rod.

Senator Lafond: Well, if I may express a view as a practitioner of it, who has enjoyed it tremendously, if you are angling for tuna fish you are angling for the six or seven or eight hundred-pounder where the problem does not present itself, but when you are dealing with the fourteen-pounder, this is the kind of fish that you catch in your net or in your seine.

Senator Godfrey: I think that you had suggested somewhere else . . .

Senator Lafond: You would get a bag of mackerels.

Senator Godfrey: . . . that there should be something such as "and retain", and I agree with that.

Senator Lafond: Yes.

Mr. Eglington: This is one of our constant objections to these fishing regulations that they do not have the words "and retain" in there. And since we know that it is a matter of law that fishing offences are apparently absolute . . .

Senator Godfrey: You see, I just saw when I looked at the schedule

No person fishing for tuna in the Atlantic Ocean shall land . . .

I thought maybe the "land" there might actually mean bring ashore and land it rather than have it get into the boat. That is the . . .

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Non, non. Je crois que je . . .

M. Eglington: Je fais peut-être erreur, mais je croyais que débarquer un poisson signifiait l'amener à terre, dans le cas de la pêche à la ligne. J'étais préoccupé par le fait que si l'on entendait ce terme dans le sens marin, c'est-à-dire que le simple fait de le déposer sur le pont était en fait amener un poisson à terre, mais sans la possibilité de le peser et de voir s'il faut le rejeter ou non.

Le sénateur Godfrey: Mais la pêche au thon se fait certainement à la ligne, n'est-ce pas? N'utilisez-vous pas une ligne pour pêcher le thon?

M. Eglington: Je le crois.

Le sénateur Godfrey: Oui. Vous avez dit cependant que malgré le type de pêche, il ne s'agissait pas, bien sûr, de pêche à la ligne. J'ai moi-même dit qu'il s'agissait bien sûr de pêche à la ligne.

M. Eglington: Je vois ce que vous voulez dire. J'aurais dû dire, bien sûr, que c'était la pêche à la ligne.

Le sénateur Godfrey: Je disais seulement . . .

Le sénateur Lafond: C'en est, dans une certaine mesure.

Le sénateur Godfrey: J'ai cherché le mot «angling» dans le dictionnaire pour m'en assurer. Ce mot veut dire pêcher à la ligne et je pense que dans le cas de la pêche au thon on utilise une ligne.

Le sénateur Lafond: Si vous me permettez d'exprimer une opinion d'un adepte enthousiaste de ce sport, je puis vous dire que si l'on pêche le thon à la ligne, on veut pêcher un poisson de 6, 7 ou 800 livres, sans qu'il y ait de problème, mais lorsqu'il s'agit du poisson de 14 livres, c'est le genre que l'on attrappe dans un filet ou dans une seine.

Le sénateur Godfrey: Je crois que vous avez suggéré ailleurs . . .

Le sénateur Lafond: On attrapperait ainsi un lot de maquereaux.

Le sénateur Godfrey: . . . qu'il faudrait inclure des termes comme «garder à terre» et je suis d'accord.

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Eglington: L'une des objections que nous présentons constamment au sujet de ce règlement de pêche est que les mots «et garder» n'y figurent pas. Et puisque nous savons qu'il s'agit là d'une question de loi, en ce sens que les infractions aux règlements relatifs à la pêche sont apparemment absolues.

Le sénateur Godfrey: Voyez-vous, en lisant l'annexe aux règlements je viens de voir:

Il est interdit à une personne qui pêche du thon dans l'Atlantique de débarquer . . .

Je pensais que peut-être le mot «débarquer» voulait en vérité dire amener à terre et l'y déposer plutôt que de le déposer dans un bateau. C'est là . . .

[Text]

Mr. Eglington: Well, if "land" means bring on land, then that is all right, but if "land" simply means to bring that fish on to the boat . . .

Mr. Robinson: Then they should have the extra words in it.

Mr. Eglington: . . . then you have committed the offence before you get a chance to heave it back.

Senator Lafond: But you have to have some interpretation of "land" as well because the technique of tuna fishing is to bring it in water that is less than 25 feet deep. It is close enough to land that then you can boat it. If it is deeper than that, he has you.

Mr. Robinson: Counsel, are you asking that in effect that what we should do is add to the phrase "to land" the additional words "and retain"?

Mr. Eglington: Well, perhaps Senator Lafond might like to speak to that because that has been my view, but it could well be that the nature of blue fin sport fishing, tuna fishing, is such that those words really do not need to be expressed. Although we have on many occasions in the past written to the Department of the Environment to the effect that please put the words "to retain" in, or "and retain" in regulations, perhaps Senator Lafond thinks they are not necessary because of the nature of fishing.

Mr. Robinson: Well, you are making the same suggestion under our next group of SOR's, too.

Mr. Eglington: Yes.

Senator Godfrey: To land, does that mean just to get it onto the boat or does it mean actually to take it ashore and land it, when you are talking about fishing. I do not know.

Senator Lafond: Well, when you are talking about angling, you are talking of one fish at a time. That is all you can handle, I can assure you, but when you are talking of seine fishing, similarly with lobster fishing, you have got, when you get your trap out, to measure them and you land your trap, but those which are undersize you have got to throw back in immediately. You can keep those that are up to size and I would suspect in seine fishing and as far as tuna is concerned, the same thing applies.

Mr. Eglington: I would think that in this instance the word "land" may relate to bringing on board the vessel simply on the wording because it says:

... a person fishing for tuna by means of a fishing vessel during a fishing vessel trip ... may land ...

It sounds as if "land" means bring on board the ship.

• 2200

Senator Lafond: Yes, but that was not my interpretation.

Senator Godfrey: But it says "No person fishing for tuna". Anybody who fishes for tuna surely is fishing with the rod. He is not using the seine.

[Interpretation]

M. Eglington: Alors, si le mot «débarquer» veut dire amener à terre, c'est très bien, mais s'il veut simplement dire amener un poisson à bord d'un bateau . . .

M. Robinson: Il faudrait alors ajouter les autres mots.

M. Eglington: . . . et dans ce cas on a commis une infraction avant même d'avoir eu l'occasion de ramener le poisson.

Le sénateur Lafond: Mais il faut une certaine interprétation du terme «débarquer» également, car la technique de la pêche au thon veut qu'on l'amène dans des eaux d'une profondeur inférieure à 25 pieds. On est assez près de la terre au moment où l'on peut le déposer à bord du bateau. A une profondeur supérieure à cela, on le perd.

M. Robinson: Monsieur le conseiller, demandez-vous que nous ajoutions à l'expression «débarquer», les autres mots «et garder»?

M. Eglington: Le sénateur Lafond pourrait peut-être vous en parler, car c'était là mon opinion, mais il se peut très bien que la nature même de la pêche sportive du thon rouge rend inutile une telle précision. Bien qu'à plusieurs reprises dans le passé nous ayons écrit au ministère de l'Environnement pour le prier d'insérer les mots «garder» ou «et garder» dans le règlement peut-être que le sénateur Lafond croit qu'ils ne sont pas nécessaires à cause de la nature même de ce genre de pêche.

M. Robinson: Vous faites la même suggestion dans le groupe suivant de DOSR, également.

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: Débarquer ne signifie pas simplement le déposer à bord du bateau, ni en fait l'amener à terre, lorsque l'on parle de pêche. Je ne sais pas.

Le sénateur Lafond: Lorsque vous utilisez le terme «angling», vous parlez d'un poisson à la fois. C'est tout ce que vous pouvez maîtriser, je puis vous l'assurer, mais lorsque vous parlez de pêche à la seine, tout comme de pêche au homard, lorsque vous retirez vos trappes, il faut les mesurer et les déposer à terre, mais il faut rajouter immédiatement ceux qui sont trop petits. Vous pourrez garder ceux qui sont d'une bonne grandeur et je suppose que dans la pêche à la seine et en ce qui concerne la pêche au thon, la même règle s'applique.

M. Eglington: Je crois que dans ce cas le mot «débarquer» peut aussi vouloir dire amener à bord du bateau, même avec le libellé actuel, car il dit:

... une personne qui pêche du thon au moyen d'un bateau de pêche ... peut débarquer ...

Il semble dans ce cas que le mot «débarquer» signifie amener à bord du bateau.

Le sénateur Lafond: Oui, mais ce n'est pas ce que j'avais compris.

Le sénateur Godfrey: Mais il est indiqué qu'aucune personne faisant la pêche du thon ce qui implique qu'on utilise une canne à pêche et non pas un filet.

[Texte]

Senator Lafond: That is the sport fishing; we are dealing with industrial fishing here.

Senator Godfrey: Oh, I see. There is an industrial fishing in which you use a net.

Mr. Eglington: There are separate regulations, blueprints, sports fishery regulations.

Senator Godfrey: I see.

Senator Lafond: Where it would apply is in mackerel fishing, for instance; if you seine for mackerel. The tuna feed on mackerel, and if you go through a bank of mackerel and seine them in and you have 25 tuna in your net that are from 12 to 14 or 18 pounds, those you should throw back overboard if they are still alive.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, we have made the observation. I do not think we need go any further at this time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): From the little I can gather, as this is a very technical discussion, it would seem to me that it might be safer to put in "and retain". It would not make anything more difficult and it might avoid some difficulties.

Mr. Robinson: On the other hand, Mr. Chairman, the section is quite clear. It says: "shall land or have in his possession". So there is some latitude there.

Senator Godfrey: It is a crime just to land the damned things. You do not even know if it is 14 pounds until you bring it in.

Senator Lafond: Well, that is it; that is it. Not until you have them on board.

Senator Godfrey: It is silly. They should have something like "and retain".

Mr. Eglington: I must say, despite the fact that the Department of the Environment does not reply to the letters, every now and again we see glimmers that show the letters are being read because some of the suggestions we make are taken up and amendments appear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Hope springs eternal in the human breast.

Are we ready now to go on to the Atlantic Coast Herring Regulations, amendment: SOR/76-358? I presume the documents here should be printed with the correction already noted by counsel—and, I might add, the correction of the spelling of the word "omission", which has an extra "m" thrown into it.

Mr. Eglington: So it has.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What we need then printed is counsel's comments and then the actual document, of course, itself.

[Interprétation]

Le sénateur Lafond: Mais il s'agirait du sport de la pêche, or, nous traitons de la pêche industrielle ici.

Le sénateur Godfrey: Je comprends, il y a donc une pêche industrielle et l'utilisation d'un filet.

M. Eglington: Oui, les règlements sont différents pour la pêche sportive.

Le sénateur Godfrey: Bon, je vois.

Le sénateur Lafond: Par exemple vous pourriez utiliser une seine pour la pêche au maquereau. Le thon se nourrit de maquereau et par conséquent si vous traversez un banc de maquereaux et qu'avec votre seine vous attrapiez 25 thons pesant de 12 à 14 ou 18 livres, vous devriez les rejeter à la mer s'ils sont toujours vivants.

M. Robinson: Nous avons présenté l'observation et je ne crois pas que nous devions approfondir pour l'instant la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puisqu'il s'agit ici de quelque chose de très technique, je crois qu'il serait plus sûr d'indiquer ici: «et retenir». Ceci ne rendrait pas la question plus difficile et éviterait certaines difficultés.

M. Robinson: D'autre part, monsieur le président, l'article est très clair et indique qu'il s'agit d'avoir débarqué ou d'avoir en sa possession... et on peut faire preuve de quelque souplesse ici.

Le sénateur Godfrey: Ce serait un crime de ramener à terre ces poissons. Vous ne savez même pas s'ils pèsent 14 livres jusqu'à ce que vous les rameniez.

Le sénateur Lafond: C'est tout. Non vous n'en connaissez pas le poids jusqu'à ce que vous les ayez à bord.

Le sénateur Godfrey: C'est stupide; on aurait dû ajouter quelque chose comme: «et conserver».

M. Eglington: Je dirais que malgré que le ministère de l'Environnement ne réponde pas à nos lettres, d'après les lueurs que je vois il semble que nos lettres sont lues car on tient compte de certaines de nos propositions et on apporte des amendements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et l'espoir fait vivre.

Sommes-nous prêts à passer au Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification: DORS/76-358? Je présume que les documents qui sont ici devront être imprimés compte tenu des corrections déjà indiquées par notre conseiller et j'ajouterais qu'on doit corriger l'orthographe du mot «omission» où on a mis un *m* de trop.

M. Eglington: C'est ce qui a été fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce que nous voulons imprimer ici ce sont les commentaires du conseiller et naturellement le document lui-même.

[Text]

SOR/76-358

ATLANTIC COAST HERRING REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P.C. 1976-1355

July 30, 1976

Criterion 14; 1(a); 13.

1. New Section 8; (Section 3 of the amending Schedule)

See comment (2) under SOR/76-359, Atlantic Crab Fishery Regulations. In this instance the "privileged years" are not recent and provision is made for replacement vessels. Subsection (4), of course, severely limits the application of the restriction contained in section 8(1).

2. New Section 10; (Section 4 of the amending schedule)

This provision sub-delegates to the Minister the power to prescribe areas and conditions which might be uniform as between all licensees, or all licensees in a particular area, or might vary as between licensees (. . . may issue a licence . . .). The validity of such a sub-delegation of power was raised by the Committee in connection with the Bluefin Sport Fishery Regulations (SOR/74-517 as amended by SOR/75-91), and was taken up with the Ministry of State by letter on July 10, 1975. Despite two reminders since (latest July 7, 1976), no reply has been received.

The relevant enabling power is section 34(g) of the Fisheries Act which reads:

The Governor in Council may make regulations . . .

"(g) respecting the terms and conditions under which a lease or licence may be issued;"

This is the version resulting from the amendment to the Fisheries Act contained in RSC, 1st. Supp., Cap. 17, Section 4. The provision had previously read:

"(g) prescribing the terms and conditions . . ."

3. New Section 17 (Section 8 of the amending Schedule)

Apart from the problem of landing fish "in waters" (c.f. SOR/76-138, Tuna Fishery Regulations), and the omission of an offence of buying or selling or having in possession fish caught in the designated waters, there is again the familiar omission of the words "and retain" after catch. It is implicit in the balance of the section that undersized fish in excess of the percentages allowed must, if caught at all, be thrown back. Yet, mere catching stands as an offence even if fish are thrown back.

[Interpretation]

DORS/76-358

RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DU HARENG DANS LES EAUX COTIÈRES DE L'ATLANTIQUE—MODIFICATION

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-1355

Le 30 juillet 1976

Critères 14; 1(a); 13

1. *Nouvel article 8*; (article 3 de l'annexe modificatrice)

Voir la remarque (2) relative au DORS/76-359, Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique. Dans ce cas-ci, les «années privilégiées» ne sont pas récentes et il existe une disposition visant le remplacement des bateaux. De toute évidence, le paragraphe (4) limite énormément l'application de la restriction imposée par le paragraphe 8(1).

2. *Nouvel article 10* (article 4 de l'annexe modificatrice)

Cette disposition sous-délègue au ministre le pouvoir de prescrire des secteurs et des conditions qui peuvent être uniformes pour tous les titulaires de permis, qui peuvent l'être pour tous les titulaires d'un secteur donné ou qui peuvent varier d'un titulaire à l'autre (. . . peut délivrer un permis . . .). Le Comité s'est interrogé sur la validité d'une telle sous-délégation de pouvoirs en considérant le Règlement de pêche sportive du thon rouge (DORS/74-517, modifié par DORS/75-91), et il a soumis son point de vue au ministère d'État le 10 juin 1975. Deux autres lettres de rappel, la dernière envoyée le 7 juin 1976, sont restées sans réponse.

Le texte habilitant pertinent est l'alinéa 34(g) de la Loi sur les pêcheries, qui se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . .

(g) *concernant* les modalités selon lesquelles un bail ou un permis peut être délivré;»

Tel est le libellé actuel par suite de la modification à la Loi sur les pêcheries effectuée par le 1^{er} Supp. des S.R.C. c.17, article 4. La version anglaise, à l'origine, utilisait le mot «*prescribing*» the terms and conditions», et la version modifiée se lit à présent «*respecting the terms and conditions*».

3. *Nouvel article 17* (article 8 de l'annexe modificatrice)

Outre la question du débarquement de poissons «dans des eaux» (voir DORS/76-138, Règlement de la pêche du thon), et l'omission de l'infraction consistant à acheter ou à vendre ou à avoir en sa possession des poissons pris dans les eaux précitées, il y a lieu de remarquer l'omission habituelle des termes «et de garder» après «prendre». La suite de l'article sous-entend que les poissons trop petits qui sont pris en excédent du pourcentage autorisé doivent être remis à l'eau. Or, leur simple capture constitue une infraction, même s'ils sont remis à l'eau.

[Texte]

Registration

SOR/76-358 9 June, 1976

FISHERIES ACT

Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

P.C. 1976-1355 8 June, 1976

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of State (Fisheries), pursuant to section 34 of the Fisheries Act, is pleased hereby to amend the Atlantic Coast Herring Regulations made by Order in Council P.C. 1973-2302 of 31st July, 1973¹, as amended², in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

1. Subsection 5(2) of the *Atlantic Coast Herring Regulations* is revoked and the following substituted therefor:

“(2) No herring seiner or midwater trawler shall be registered unless the seiner or trawler was used in fishing for herring during a portion of the two year period immediately preceding the application for registration.

(3) No vessel that is registered as a herring seiner or midwater trawler shall be used in fishing for herring with gill-nets.”

2. Subsection 7(3) of the said Regulations is revoked.

3. (1) Subsections 8(1) to (4) of the said Regulations are revoked and the following substituted therefor:

“8. (1) No vessel shall be operated in fishing for herring unless the vessel was so operated in 1968 or 1969 or replaced a vessel that was so operated.

(2) No vessel shall be regarded as replacing another vessel for the purposes of subsection (1) if action to replace the other vessel did not commence within two years from the date of the loss of, or the retirement from the fishery of, the other vessel.

(3) No vessel shall be regarded as replacing another vessel or vessels for the purposes of subsection (1) if the registered net tonnage of the replacing vessel is greater than that of the vessel or vessels replaced, as the case may be.

(4) Subsection (1) does not apply to a herring fishing vessel if

(a) a licence has been issued by the Minister authorizing the vessel to be operated in fishing for herring for processing as food; and

(b) the vessel is operated in an area specified in its registration certificate.”

[Interprétation]

Enregistrement

DORS/76-358 9 juin 1976

LOI SUR LES PÊCHERIES

Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification

C.P. 1976-1355 8 juin 1976

Sur avis conforme du ministre d'État (Pêches) et en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique, établi par le décret C.P. 1973-2302 du 31 juillet 1973¹, dans sa forme modifiée².

ANNEXE

1. Le paragraphe 5(2) du *Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Un seineur de hareng ou un chalut pélagique ne peut pas être immatriculé à moins d'avoir servi à la pêche du hareng pendant une partie des deux ans qui précèdent la demande d'immatriculation.

(3) Un bateau qui est immatriculé à titre de seineur de hareng ou de chalut prélagique ne peut pas servir à la pêche du hareng avec des filets maillants.»

2. Le paragraphe 7(3) dudit règlement est abrogé.

3. (1) Les paragraphes 8(1) à (4) dudit règlement sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«8. (1) Il est interdit d'utiliser un bateau pour la pêche du hareng à moins qu'il n'ait été utilisé à cette fin en 1968 ou 1969 ou qu'il n'ait remplacé un bateau utilisé à cette fin.

(2) Un bateau n'est pas considéré comme le remplaçant d'un autre bateau aux fins du paragraphe (1), si les démarches pour le remplacer n'ont pas été entreprises dans les deux ans qui suivent la date à laquelle l'autre bateau a été perdu ou retiré de la pêche.

(3) Un bateau n'est pas considéré comme le remplaçant d'un ou de plusieurs bateaux aux fins du paragraphe (1), si sa jauge nette au registre est supérieure à celle du ou des bateaux remplacés, selon le cas.

(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un harenguiers si

a) le Ministre a délivré un permis autorisant l'utilisation de ce bateau pour la pêche du hareng destiné à être traité à des fins d'alimentation; et

b) le bateau est utilisé dans un secteur spécifié dans son certificat d'immatriculation.»

¹ SOR/73-430, *Canada Gazette* Part II, Vol. 107, No. 16, August 22, 1973

² SOR/75-550, *Canada Gazette* Part II, Vol. 109, No. 18, September 24, 1975

¹ DORS/73-430, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 107, n° 16, 22 août 1973

² DORS/75-550, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 109, n° 18, 24 septembre 1975

[Text]

(2) Section 8 of the said Regulations is further amended by adding thereto the following subsection:

“(8) No vessel that is licensed as a herring seiner or a midwater trawler shall be used to fish for herring with gill-nets.”

4. Section 10 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

“10. Notwithstanding subsections 8(1) and 9(2), the Minister may issue a licence for the operation of herring fishing vessels or gear in such areas and under such conditions not inconsistent with these Regulations as are specified in the licence.”

5. Subsection 12(2) of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

“(2) No person, in fishing for herring, shall set any fishing gear in a place or in a manner that will damage, destroy or interfere with any fixed fishing gear that is already set.”

6. Section 13 of the said Regulations is amended by adding thereto the following subsection:

“(6) No person shall fish for, catch or kill herring by means of a purse-seine or midwater trawl in the waters of Fortune Bay, Newfoundland, inside a line drawn from Friar Head to Big Head.”

7. Subsection 14(1) of the said Regulations is amended by striking out the word “and” at the end of paragraph (d) thereof and by revoking paragraph (f) thereof and substituting the following therefor:

“(f) in those waters described in column II of an item of Schedule V during the period set out in column III of that item; and

(g) in those waters described in column II of an item of Schedule III except during the period set out in column IV of that item.”

8. Section 17 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

“17. (1) Subject to subsections (2) to (4), no person shall catch, have in possession, land, buy or sell

(a) in waters other than the waters described in paragraph (b), any herring that is less than nine inches in overall length, or

(b) in Canadian waters along the coast of Newfoundland, any herring that is less than ten inches in overall length, unless the herring is used for human food or bait.

(2) Herring that is less in overall length than that specified in paragraphs (1)(a) and (b) may be caught in the waters specified therein, respectively, if

(a) the herring is not less than four and one-half inches in overall length;

(b) the catching of any such herring is incidental to the catching of larger herring; and

(c) the volume of the herring caught does not exceed twenty-five percent of the volume of all herring on board the vessel by means of which the herring was caught.

[Interpretation]

(2) L'article 8 dudit règlement est en outre modifié par l'adjonction du paragraphe suivant:

«(8) Un bateau qui fait l'objet d'un permis à titre de seigneur de hareng ou de chalut pélagique ne peut pas servir à la pêche du hareng avec des filets maillants.»

4. L'article 10 dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«10. Nonobstant les paragraphes 8(1) et 9(2), le Ministre peut délivrer un permis pour l'utilisation de harenguiers ou d'engins de pêche du hareng dans les secteurs et à des conditions qui ne sont pas incompatibles au présent règlement et qui sont spécifiées dans le permis.»

5. Le paragraphe 12(2) dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(2) Il est interdit à quiconque pêche le hareng de mouiller un engin de pêche à un endroit ou d'une manière qui endommage, détruit ou nuise à un engin de pêche fixe déjà mouillé.»

6. L'article 13 dudit règlement est modifié par l'adjonction du paragraphe suivant:

«(6) Il est interdit de pêcher, de capturer ou de tuer du hareng au moyen d'une seine à poche ou d'un chalut pélagique dans les eaux de la baie de Fortune (Terre-Neuve) en deçà d'une ligne tirée du cap Friar jusqu'au cap Big.»

7. Le paragraphe 14(1) dudit règlement est modifié en supprimant le mot «et» à la fin de l'alinéa d), en abrogeant l'alinéa f) et en le remplaçant par ce qui suit:

«f) dans les eaux décrites à la colonne II et pendant la période mentionnée à la colonne III de l'annexe V; et

g) dans les eaux décrites à la colonne II et sauf pendant la période mentionnée à la colonne IV de l'annexe III.»

8. L'article 17 dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«17. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (4), il est interdit de prendre, d'avoir en sa possession, de débarquer, d'acheter ou de vendre,

a) sauf dans les eaux décrites à l'alinéa b), du hareng de moins de neuf pouces de longueur totale, ou

b) dans les eaux canadiennes le long de la côte de Terre-Neuve, du hareng de moins de dix pouces de longueur totale,

à moins de l'utiliser pour la consommation humaine ou comme appât.

(2) Il est permis de prendre, dans les eaux précisées aux alinéas (1)a) et b), des harengs dont la longueur totale est inférieure à celles qui y sont également précisées si

a) les harengs sont d'une longueur totale d'au moins quatre pouces et demi;

b) la prise de tels harengs se fait à l'occasion de la prise de harengs plus gros; et

c) le volume de tels harengs ne dépasse pas vingt-cinq pour cent du volume total du hareng à bord du bateau avec lequel ces harengs ont été pris.

[Texte]

(3) Herring that is less than four and one-half inches in overall length may be caught and taken on board a vessel for use as bait if the volume of such herring does not exceed twenty-five percent of the volume of all herring on board that vessel.

(4) A percentage of catch for the purposes of subsections (2) and (3) shall be determined on the basis of not less than four samples taken from the catch, each sample weighing not less than twenty-five pounds."

9. Item 2 of Schedule II to the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"2. *Area II.* All Canadian waters lying along the south-eastern coast of Nova Scotia between a line drawn due south from Cape Sable lighthouse and a line drawn from the lighthouse at Money Point (Lat. 47°01'46" N. and Long. 60°23'25" W.)."

10. Schedule III to the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"SCHEDULE III
HERRING QUOTAS

Column I	Column II	Column III	Column IV
Gear	Waters	Metric Tons	Open Seasons
1. Purse-seines and midwater trawls	All Canadian waters along the south coast of the Province of Newfoundland including Hermitage Bay lying west of a line drawn 180° true from Pass Island and all waters in the Gulf of St. Lawrence lying south and west of a line drawn from Little Port Head in the Province of Newfoundland to Heath Point on Anticosti Island and a line drawn 360° true from West Point on Anticosti Island to the mainland.	16,000	June 16th to October 30th next following, both dates inclusive.
2. Purse-seines and midwater trawls	All Canadian waters along the south coast of the Province of Newfoundland including Hermitage Bay lying west of a line drawn 180° true from Pass Island and all waters in the Gulf of St. Lawrence lying south and west of a line drawn from Little Port Head in the Province of Newfoundland to Heath Point on Anticosti Island and a line drawn 360° true from West Point on Anticosti Island to the mainland.	24,000	November 1st in any year to June 15th next following, both dates inclusive.

[Interprétation]

(3) Il est permis de prendre des harengs d'une longueur totale de moins de quatre pouces et demi, de les avoir à bord d'un bateau afin de les utiliser comme appâts, si ce volume de harengs ne dépasse pas vingt-cinq pour cent du volume total du hareng à bord de ce bateau.

(4) Un pourcentage d'une prise aux fins des paragraphes (2) et (3) est déterminé sur la base d'au moins quatre échantillons qui pèsent un minimum de vingt-cinq livres chacun."

9. L'article 2 de l'annexe II dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"2. *Secteur II.* Toutes les eaux canadiennes qui baignent la côte sud-est de la Nouvelle-Écosse entre une ligne tirée franc sud à partir du phare du cap de Sable et une ligne tirée à partir du phare de la pointe Money (lat. 47°01'46" N. et long. 60°23'25" O.)."

10. L'annexe III dudit règlement est abrogée et remplacée par ce qui suit:

"ANNEXE III
CONTINGENTS DE HARENG

Colonne I	Colonne II	Colonne III	Colonne IV
Engin	Eaux	Tonnes métriques	Périodes de fermeture
1. Seines à poche et chaluts pélagiques	Toutes les eaux canadiennes qui baignent la côte sud de la province de Terre-Neuve, y compris la baie de l'Hermitage, situées à l'ouest d'une ligne tirée par 180° vrai à partir de l'île Pass et toutes les eaux du golfe Saint-Laurent situées au sud et à l'ouest d'une ligne tirée à partir du cap Little Port dans la province de Terre-Neuve jusqu'à la pointe Heath dans l'île d'Anticosti et d'une ligne tirée par 360° vrai à partir de la pointe West dans l'île d'Anticosti jusqu'à la terre ferme.	16,000	Du 16 juin au 30 octobre suivant, ces deux dates comprises.
2. Seines à poche et chaluts pélagiques	Toutes les eaux canadiennes qui baignent la côte sud de la province de Terre-Neuve, y compris la baie de l'Hermitage, situées à l'ouest d'une ligne tirée par 180° vrai à partir de l'île Pass et toutes les eaux du golfe Saint-Laurent situées au sud et à l'ouest d'une ligne tirée à partir du cap Little Port dans la province de Terre-Neuve jusqu'à la pointe Heath dans l'île d'Anticosti et d'une ligne tirée par 360° vrai à partir de la pointe West dans l'île d'Anticosti jusqu'à la terre ferme.	24,000	Du 1 ^{er} novembre de chaque année jusqu'au 15 juin suivant, ces deux dates comprises.

[Text]

[Interpretation]

SCHEDULE III—Conc.

ANNEXE III—Fin

HERRING QUOTAS—Conc.

CONTINGENTS DE HARENG—Fin

Column I	Column II	Column III	Column IV	Colonne I	Colonne II	Colonne III	Colonne IV
Gear	Waters	Metric Tons	Open Seasons	Engin	Eaux	Tonnes métriques	Périodes de fermeture
3. Purse-seines and midwater trawls	All Canadian waters along the south and west coasts of the Province of Newfoundland bounded by a line drawn from Burgeo Island to a point at 46°50' North Latitude and 58°50' West Longitude, thence to a point at 47°30' North Latitude and 59°32' West Longitude, thence to a point at 47°54' North Latitude and 59°42' West Longitude, thence to a point at 48°36' North Latitude and 59°32' West Longitude, thence to a point at 49°06' North Latitude and 58°44' West Longitude and thence to Little Port Head in the Province of Newfoundland.	2,400	May 1st to June 15th, both dates inclusive.	3. Seines à poche et chaluts pélagiques	Toutes les eaux canadiennes qui baignent les côtes sud et ouest de la province de Terre-Neuve bornées par une ligne tirée à partir de l'île Burgeo jusqu'à un point situé par 46°50' de latitude nord et 58°50' de longitude ouest, de là, jusqu'à un point situé par 47°30' de latitude nord et 59°32' de longitude ouest, de là, jusqu'à un point situé par 47°54' de latitude nord et 59°42' de longitude ouest, de là, jusqu'à un point situé par 48°36' de latitude nord et 59°32' de longitude ouest, de là, jusqu'à un point situé par 49°06' de latitude nord et 58°44' de longitude ouest et, de là, jusqu'au cap Little Port dans la province de Terre-Neuve.	2,400	Du 1 ^{er} mai au 15 juin, ces deux dates comprises.
4. Purse-seines, midwater trawls and bar-seines	Fortune Bay in the Province of Newfoundland inside of a line drawn from South West Wolf Rock to Little Plate Island and thence to Sugarloaf Rock.	3,300	October 1st in any year to April 30th next following, both dates inclusive.	4. Seines à poche, chaluts pélagiques et seines	La baie de Fortune dans la province de Terre-Neuve en deçà d'une droite tirée à partir du sud-ouest du rocher Wolf jusqu'à l'île Little Plate et, de là, jusqu'au rocher Sugarloaf.	3,300	Du 1 ^{er} octobre de chaque année jusqu'au 30 avril suivant, ces deux dates comprises.
5. Purse-seines and midwater trawls	All Canadian waters along the south and east coasts of the Province of Newfoundland between a line drawn 180° true from Ferryland Head at the western entrance to Placentia Bay and a line drawn 50° true from Cape St. Francis on the northern tip of the Avalon Peninsula.	2,000	January 1st to April 30th, both dates inclusive.	5. Seines à poche et chaluts pélagiques	Toutes les eaux canadiennes qui baignent les côtes sud et est de la province de Terre-Neuve entre une ligne tirée par 180° vrai à partir du cap Ferryland, à l'entrée ouest, jusqu'à la baie de Plaisance et une ligne tirée par 50° vrai à partir du cap St-François, à l'extrémité nord de la presqu'île Avalon.	2,000	Du 1 ^{er} janvier au 30 avril, ces deux dates comprises.
6. Purse-seines and midwater trawls	All waters of the Bay of Fundy lying north and east of a line drawn from Whipple Point in the Province of Nova Scotia to Eastern Head in the State of Maine.	4,000 (herring between 4½ inches and 7 inches in overall length)	January 1st to April 30th, both dates inclusive."	6. Seines à poche et chaluts pélagiques	Toutes les eaux de la baie de Fundy situées au nord et à l'est d'une droite tirée à partir de la pointe Whipple dans la province de la Nouvelle-Écosse jusqu'au cap Eastern dans l'État du Maine.	4,000 (harengs d'une longueur totale qui varie entre 4½ et 7 pouces)	Du 1 ^{er} janvier au 30 avril, ces deux dates comprises.»

[Texte]

11. (1) All that portion of item 1 of Schedule IV to the said Regulations in column III thereof is revoked and the following substituted therefor:

Column III

Closed Seasons

"April 1st to June 15th both days inclusive"

(2) All that portion of item 6 of Schedule IV to the said Regulations in column II thereof is revoked and the following substituted therefor:

Column II

Waters

"The waters along the southwest coast of St. George's Bay in the Province of Newfoundland that are inside or shoreward of a line drawn from a point at Latitude 48°06' North and Longitude 59°04' West to a point at Latitude 48°30' North and Longitude 58°32' West."

Mr. Eglington: I should say in defense of Mrs. Leroux that this particular matter was typed by a summer relief.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I was sure it was not Mrs. Leroux's fault but these things do happen occasionally.

Mr. Eglington: The first point raised here is a point that is also raised under SOR/76-359, and perhaps it could be deferred. In this instance the restriction to vessels in previous years is very much limited within the section itself. As far as the second point is concerned, we have taken up precisely the same point with the Department of Environment in the past—or the Ministry of State, Fisheries and Environment—and received no reply. It would appear from what we have since learned from other quarters that the magic of the word "respecting" is used to justify the particular drafting that appears there. The third point is the all-familiar point of the need for the insertion of the words "and retain" after "catch".

Mr. Robinson: Well, let us just endorse our counsel's comments and ask for a reply once again, and also ask them to consider adding the words "and retain". Time is getting on, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We might add that an early reply would be appreciated.

Mr. Robinson: All right. I am quite prepared to accept the Chairman's amendment.

Mr. Eglington: I have sometimes been known to use the phrase "at your earliest possible convenience".

An hon. Member: That is positively intemperant.

[Interprétation]

11. (1) L'article 1 de l'annexe IV dudit règlement, à la colonne III, est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Colonne III

Périodes de fermeture

«Du 1^{er} avril au 15 juin, ces deux dates comprises»

(2) L'article 6 de l'annexe IV dudit règlement, à la colonne II, est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Colonne II

Eaux

«Les eaux qui baignent la côte sud-ouest de la baie St-Georges dans la province de Terre-Neuve situées en deçà (ou vers la terre) d'une ligne tirée à partir d'un point situé par 48°06' de latitude nord et 59°04' de longitude ouest jusqu'à un point situé par 48°30' de latitude nord et 58°32' de longitude ouest.»

M. Eglington: Puis-je dire, pour venir à la défense de M^{me} Leroux, que cette affaire a été dactylographiée par une aide qui avait été fournie au cours de l'été.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je savais que ce n'était pas la faute de M^{me} Leroux mais ces choses se produisent de temps en temps.

M. Eglington: Tout d'abord, je dirais que cette question a aussi été soulevée en rapport avec le DORS/76-359 document auquel on peut aussi le renvoyer. La restriction, dans ce cas qui s'appliquait dans les précédentes années aux bateaux était très limitée dans le cadre de l'article. Quant à la deuxième question, nous l'avons soumise au ministère de l'Environnement dans le passé ou au ministère d'État des Pêches et de l'Environnement et nous n'avons pas reçu de réponse. Il semble que d'après ce que nous avons appris que le mot: «concernant» est utilisé pour justifier la rédaction que nous avons là. La troisième question c'est cette éternelle question qui consiste à mettre les mots: «et de garder» après «prendre».

M. Robinson: Alors nous sommes d'accord avec les remarques de notre conseiller et nous demanderons à nouveau une réponse et nous leur demanderons aussi de songer à ajouter les mots: «et garder». Le temps avance, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions ajouter que nous aimerions recevoir une prompte réponse.

M. Robinson: Très bien. Je suis tout prêt à accepter l'amendement présenté par le président.

M. Eglington: J'ai quelques fois utilisé les mots: «le plus tôt possible».

Une voix: C'est tout à fait excessif.

[Text]

Mr. Eglington: If I get to the “forthwith” stage. When I was an article clerk many years ago I inserted the word “forthwith” in a letter, and my master solicitor almost was removed to heaven on the spot for inserting that word.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything further then on SOR/76-358?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we come to the SOR/76-359, the Atlantic Crab Fishery Regulations. Again, I think we should have counsel's comments and the document itself printed.

SOR/76-359

ATLANTIC CRAB FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1976-1356

August 3, 1976

Criteria: 14, 13

1. These new Regulations replace those before the Committee on 11 March, 1976. The new form of section 13 cures the inconsistencies in drafting in the old Regulations, which the Committee drew to the attention of the Minister of State, Fisheries.

2. Section 11 excludes both new vessels and those which were used for the first time in 1975. There is no provision for replacement vessels (c.f. SOR/76-358, Atlantic Coast Herring Regulations, Section 8(2)). Provisions similar to this one are occurring with increasing frequency in fishery regulations. It might be wise to ask the Ministry of State to explain their rationale and operation, and, in particular, how the particular privileged fishing years are arrived at.

3. The Committee has on many occasions taken up the composite expression, “fish for, catch, have in possession,” and its variants in creating offences in fishery regulations. Reform is slow and piecemeal. These Regulations shew two different methods of coping with the same problem. Section 13 uses the expression, “. . . fish for, *retain*, buy, sell or have in his possession . . .,” while section 21(2) uses the words, “. . . fish for, sell (but not buy) or have in possession any rock crab with eggs attached to it and any such crab inadvertently taken shall be returned to the water immediately.” While standardization is not an end in itself, the Ministry should be asked why different formulae are used in respect of snow crabs and rock crabs, and whether or not a standardized offence could not be settled upon and used in all fishery regulations dealing with undersized or underweight fish.

[Interpretation]

M. Eglington: Attendez que j'en arrive au mot: «sur le champ». Lorsque j'étais commis aux écritures il y a de nombreuses années j'avais inséré le mot: «sur le champ» dans une lettre et mon patron avocat était aux anges.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il quelque chose d'autre au sujet de DORS/76-358?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc nous passons à DORS/76-359 règlement de pêche du crabe de l'Atlantique. A nouveau, je crois qu'il faut ici imprimer les remarques de l'avocat et le document lui-même.

DORS/76-359

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU CRABE DE L'ATLANTIQUE

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-1356

Le 3 août 1976

Critères 14 et 13

1. Ce nouveau règlement remplace celui qu'avait examiné le Comité le 11 mars 1976. La nouvelle formulation de l'article 13 corrige les contradictions qui existaient dans l'ancien règlement et que le Comité avait signalées au ministre d'État chargé des Pêches.

2. L'article 11 exclut les bateaux de pêche neufs ainsi que ceux qui ont été mis en service en 1975. Aucune disposition concernant le remplacement des bateaux de pêche n'y figure (voir le DORS/76-358, Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique, paragraphe 8(2)). Des dispositions semblables figurent de plus en plus dans les règlements sur la pêche. Il serait peut-être intéressant de demander au ministre d'État d'en expliquer les raisons et les applications, et en particulier, d'expliquer comment les années de pêche bénéficiant d'avantages spéciaux ont été désignées.

3. Le Comité a critiqué à plusieurs reprises la formulation «pêcher, prendre, avoir en sa possession», et autres variantes des dispositions créant les infractions dans les règlements sur la pêche. Mais les changements se font lentement et sont fragmentaires. On a adopté dans ce règlement deux méthodes différentes pour traiter du même problème. L'article 13 utilise les termes «. . . pêcher, garder, acheter, vendre, ou avoir en sa possession . . .», tandis que le paragraphe 21(2) emploie les termes «. . . pêcher, vendre (mais non acheter) ou avoir en sa possession un crabe commun œuvré, et lorsqu'il est ainsi pris accidentellement, il doit être immédiatement remis à l'eau.» Bien que la normalisation des termes ne constitue pas une fin en soi, il faudrait demander au ministère les raisons pour lesquelles des formules différentes sont utilisées en ce qui concerne le crabe des neiges et le crabe commun, et lui demander s'il n'y aurait pas lieu d'adopter une formulation normalisée pour les infractions aux règlements sur la pêche de poissons n'ayant ni la taille ni le poids requis.

[Texte]

Registration

SOR/76-359 9 June, 1976

FISHERIES ACT

Atlantic Crab Fishery Regulations

P.C. 1976-1356 8 June, 1976

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of State (Fisheries), pursuant to section 34 of the Fisheries Act, is pleased hereby to revoke the Atlantic Crab Fishery Regulations made by Order in Council P.C. 1975-1885 of 6th August, 1975¹, as amended², and to make the annexed Regulations respecting fishing for crabs on the Atlantic coast of Canada.

REGULATIONS RESPECTING FISHING FOR CRABS
ON THE ATLANTIC COAST OF CANADA

Short Title

1. These Regulations may be cited as the *Atlantic Crab Fishery Regulations*.

Interpretation

2. In these Regulations,

“extension measure” means the distance between the extreme angles of a single mesh of netting measured inside and between the knots after the twine has been saturated in water and extended until taut but without straining or breaking the twine or slipping a knot; (*en extension complète*)

“fishery officer” means a person appointed under section 5(1) of the *Fisheries Act*; (*fonctionnaire des pêcheries*)

“licence” means a licence issued under the authority of the Minister to a person to engage in commercial fishing; (*permis*)

“Minister” means the Minister of Fisheries for Canada or where these Regulations apply to the Province of Quebec, the Minister of the Department of Industry and Commerce of the Province of Quebec; (*Ministre*)

“portion” means, a section of laced netting not less than 12 inches in length; (*section*)

“Regional Director” means

(a) the Director General of Fisheries for the Newfoundland Region,

(b) the Director General of Fisheries for the Maritime Region, or

(c) where these Regulations apply to the Province of Quebec, the Director of the Fisheries Service, Department of Industry and Commerce of the Province of Quebec;

(*directeur régional*)

[Interprétation]

Enregistrement

DORS/76-359 9 juin 1976

LOI SUR LES PÊCHERIES

Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique

C.P. 1976-1356 8 juin 1976

Sur avis conforme du ministre d'État (Pêches) et en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'abroger le Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique établi par le décret C.P. 1975-1885 du 6 août 1975¹, dans sa forme modifiée², et d'établir en remplacement, le Règlement sur la pêche du crabe sur la côte Atlantique du Canada, ci-après.

RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DU CRABE SUR LA
CÔTE ATLANTIQUE DU CANADA

Titre abrégé

1. Ce règlement peut être cité sous le titre: *Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique*.

Interprétation

2. Dans ce règlement,

«certificat d'immatriculation» désigne un permis pour bateau de pêche commerciale délivré, sous l'autorisation du Ministre, à l'égard d'un bateau; (*registration certificate*)

«directeur régional» désigne

a) le directeur général des Pêches de la région de Terre-Neuve,

b) le directeur général des Pêches de la région des Maritimes, ou

c) lorsque ce règlement s'applique à la province de Québec, le directeur du Service des pêches du ministère de l'Industrie et du Commerce de cette province;

(*Regional Director*)

«en extension complète» désigne la distance entre les angles extrêmes d'une maille de filet simple, mesurée à l'intérieur et entre les nœuds, après que la lignette a été saturée d'eau et tendue jusqu'à ce qu'elle soit raide, mais sans forcer ou casser la lignette, ni faire glisser un nœud; (*extension measure*)

«fonctionnaire des pêcheries» désigne une personne nommée en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur les pêcheries*; (*fishery officer*)

«largeur» désigne, dans le cas d'un crabe, la distance maximale mesurée dans la partie la plus large de la carapace; (*width*)

«Ministre» désigne le ministre des Pêches du Canada, ou, lorsque ce règlement s'applique à la province de Québec, le

¹ SOR/75-493, *Canada Gazette* Part II, Vol. 109, No. 16, August 27, 1975

² SOR/75-552, *Canada Gazette* Part II, Vol. 109, No. 18, September 24, 1975

¹ DORS/75-493, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 109, n° 16, 27 août 1975

² DORS/75-552, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 109, n° 18, 24 septembre 1975

[Text]

“registration certificate” means a commercial fishing vessel licence issued under authority of the Minister in respect of a vessel; (*certificat d'immatriculation*)

“width” used in reference to a crab means the maximum distance measured across the widest part of the body shell. (*largeur*)

Application

3. These Regulations apply to commercial fishing for crabs on the Atlantic coast of Canada.

General Prohibitions

4. No person shall use a fishing vessel in fishing for crabs or leave any port or place in Canada to fish for crabs either inside or outside the territorial waters of Canada unless

- (a) he has a registration certificate in respect of the vessel;
- (b) the operator and each crew member of the vessel is licenced.

5. (1) No person shall fish for crabs except by means of crab traps from January 1st to January 31st in any year.

(2) No person shall use a crab trap in which the netting or a portion thereof is laced with twine or wire that is not normally degradable in sea water.

Closed Times and Quotas

6. A Regional Director may by notice published in a local newspaper or broadcast over a local radio station vary any closed time or quota set by these Regulations and may close any area to crab fishing for conservation of the crab stock and thereafter no person shall fish for crabs in the areas thereby affected until notice to the contrary is published by the Regional Director.

Licences

7. The Minister may suspend or cancel any licence or registration certificate where the holder thereof has been convicted of a violation of these Regulations.

Fees

8. Registration certificate fees and licence fees are as set out in the Schedule.

Inspection of Registration Certificates and Licences

9. (1) A registration certificate issued in respect of a vessel shall be carried aboard that vessel and the operator of that vessel shall, on the request of a fishery officer or patrol boat captain, produce the certificate or licence to that fishery officer or patrol boat captain for inspection.

(2) Every holder of a licence shall, when engaged in commercial fishing, carry his licence with him and shall on the

[Interpretation]

ministère du ministère de l'Industrie et du Commerce de cette province; (*Minister*)

«permis» désigne un permis délivré, sous l'autorisation du Ministre, à une personne lui permettant de s'adonner à la pêche commerciale; (*licence*)

«section» désigne une partie du maillage mesurant au moins 12 pouces de longueur. (*portion*)

Application

3. Ce règlement s'applique à la pêche commerciale du crabe sur la côte Atlantique du Canada.

Interdictions générales

4. Il est interdit de se servir d'un bateau de pêche pour pêcher le crabe ou de quitter un port ou un endroit quelconque du Canada pour pêcher le crabe à l'intérieur ou à l'extérieur des eaux territoriales du Canada, à moins

- a) d'avoir un certificat d'immatriculation pour ce navire;
- b) que l'exploitant et chaque membre d'équipage ne détient un permis.

5. (1) Du 1^{er} au 31 janvier de chaque année, il est interdit de pêcher le crabe, sauf au moyen de casiers à crabe.

(2) Il est interdit de se servir d'un casier à crabe dont le maillage ou une section du maillage est lié avec de la lignette ou de la broche qui, normalement, ne se détériore pas dans l'eau de mer.

Saisons de fermeture et contingents

6. Par avis publié dans un journal local ou transmis par une station locale de radio, un directeur régional peut modifier toute saison de fermeture ou tout contingent fixé par ce règlement et il peut interdire toute zone de pêche* du crabe pour la conservation de ce dernier et il est interdit de pêcher le crabe dans les zones désignées jusqu'à ce qu'un avis contraire soit publié par le directeur régional.

Permis

7. Le Ministre peut suspendre ou annuler tout permis ou certificat d'immatriculation lorsque le titulaire de ce permis est trouvé coupable d'infraction au règlement.

Droits

8. Les droits d'un certificat d'immatriculation et d'un permis sont ceux qui apparaissent dans l'annexe.

Inspection des certificats d'immatriculation et des permis

9. (1) Un certificat d'immatriculation délivré à l'égard d'un bateau doit se trouver à son bord et l'exploitant du bateau, à la demande d'un fonctionnaire des pêcheries ou du capitaine d'un bateau-patrouille, doit leur présenter le certificat ou le permis pour inspection.

(2) Lorsqu'il pratique la pêche commerciale, le titulaire d'un permis porte sur lui son permis et, à la demande d'un fonction-

[Texte]

request of a fishery officer or patrol boat captain, produce his licence to that fishery officer or patrol boat captain for inspection.

PART I

Snow Crab

10. In this Part,

“snow crab” means a decapod crustacean of the species *Chionoecetes opilio*;

“snow crab fishing licence” means a licence issued under the authority of the Minister to a person to operate a fishing vessel for the purpose of fishing for snow crabs;

“snow crab trap” means a metal or wood framed enclosure covered with netting and with one or more openings;

“soft-shelled crab” means a snow crab that has no calcareous growths on the upper surface of the shell and the shell of which is easily bent by thumb pressure on the underside of the claw without breaking.

Specific Prohibitions

11. No person shall use a vessel in fishing for snow crabs unless

(a) the operator of the vessel has a snow crab fishing licence; and

(b) the vessel was used in fishing for snow crabs in any year from 1970 to 1974.

12. (1) Subject to subsection (3), no person shall, in the waters of the Gulf of St. Lawrence south of the Laurentian Channel or in the waters adjacent to the Atlantic coast of Nova Scotia use more than 125 snow crab traps at a time when fishing for snow crabs.

(2) In the waters referred to in subsection (1)

(a) no person shall fish for or have in his possession any female snow crab; and

(b) any female snow crab inadvertently caught shall be returned to the waters immediately.

(3) No person shall use more than 30 snow crab traps at a time when fishing for snow crabs in those waters that are bounded on the northwest by a straight line drawn North 45° East true from Cape St. Lawrence in Nova Scotia to the 100 fathom contour, on the northeast by the 100 fathom contour, on the south by a line drawn due East true from Cape Smoky and on the west by the coastline of Nova Scotia between Cape Smoky and Cape St. Lawrence.

13. No person shall fish for, retain, buy, sell or have in his possession

(a) a snow crab that is less than three and three-quarter inches in width;

(b) any soft-shelled crab; or

(c) a snow crab after the quota established in section 15 has been reached.

[Interprétation]

naire des pêcheries ou du capitaine d'un bateau-patrouille, leur présente ce permis pour inspection.

PARTIE I

Crabes des neiges

10. Dans cette partie,

«casier à crabe des neiges» désigne une enceinte à armature de bois ou de métal, recouverte de filet et munie d'une ou de plusieurs ouvertures;

«crabe à carapace molle» désigne un crabe des neiges qui n'a pas d'excroissances calcaires sur la surface supérieure de la carapace, laquelle plie aisément sans se briser lorsqu'on applique une pression du pouce sous la pince;

«crabe des neiges» désigne un crustacé décapode de l'espèce *Chionoecetes opilio*;

«permis de pêche du crabe des neiges» désigne un permis délivré sous l'autorisation du Ministre et permettant à une personne d'exploiter un bateau de pêche pour la pêche du crabe des neiges.

Interdictions spéciales

11. Il est interdit de se servir d'un bateau pour pêcher le crabe des neiges à moins que

a) l'exploitant du bateau ne soit titulaire d'un permis de pêche du crabe des neiges; et

b) le bateau n'ait servi à la pêche du crabe des neiges au cours d'une année civile quelconque entre 1970 et 1974.

12. (1) Sous réserve du paragraphe (3), dans les eaux du golfe Saint-Laurent, au sud du chenal Laurentien ou dans les eaux adjacentes à la côte Atlantique de la Nouvelle-Écosse, il est interdit d'utiliser plus de 125 casiers à crabe des neiges pour pêcher ces crabes.

(2) Dans les eaux visées au paragraphe (1),

a) il est interdit de pêcher ou d'avoir en sa possession un crabe des neiges femelle; et

b) tout crabe des neiges femelle pris accidentellement est immédiatement remis à l'eau.

(3) Il est interdit de se servir de plus de 30 casiers à crabe des neiges pour pêcher ces crabes dans les eaux bornées au nord-ouest par une droite tirée vers le nord par 45° est vrai, du cap Saint-Laurent, en Nouvelle-Écosse, jusqu'à l'isobathe de 100 brasses; au nord-est par l'isobathe de 100 brasses; au sud par une ligne tirée en direction est vrai à partir du cap Smoky, et à l'ouest, par la ligne côtière de la Nouvelle-Écosse, entre le cap Smoky et le cap Saint-Laurent.

13. Il est interdit de pêcher, de garder, d'acheter, de vendre ou d'avoir en sa possession

a) un crabe des neiges mesurant moins de trois pouces et trois quarts de largeur;

b) un crabe à carapace molle; ou

c) un crabe des neiges en excédent du contingent visé à l'article 15.

[Text]

14. No person fishing for snow crabs shall, in the waters adjacent to the coast of Newfoundland, use a snow crab trap the netting of which contains meshes the extension measure of which is less than four and one-half inches.

Quota

15. The maximum amount of snow crabs that may be taken in the waters adjacent to the coast of Newfoundland during the year 1976 shall not exceed nine million pounds.

Reporting

16. (1) The master or operator of every fishing vessel fishing for snow crabs shall maintain a daily record of the total estimated weight of snow crabs caught each day on his fishing vessel and the waters in which they were caught.

(2) A copy of the record referred to in subsection (1) shall be given to any purchaser of a catch at the time of the sale of the catch and the purchaser shall forward that copy and a copy of the record of the sale to a fishery officer.

PART II

Rock Crab

17. In this Part,

“closed lobster fishing season” means a close time as established under the *Lobster Fishery Regulations* during which fishing for lobster is prohibited; (*saison de fermeture de la pêche du homard*)

“district” means a lobster fishing district as set out in Schedule I of the *Lobster Fishery Regulations*; (*arrondissement*)

“modified lobster trap” means

(a) a lobster trap with the fishing heads removed and having an opening of not more than two inches in width constructed in the top of the trap, or

(b) any steel, plastic or other trap incapable of catching lobster or constructed to provide escapement for any lobsters inadvertently caught;

(*casier à homard modifié*)

“open lobster fishing season” means the open season for fishing for lobster as established by the *Lobster Fishery Regulations*; (*saison d'ouverture de la pêche du homard*)

“rock crab fishing licence” means a licence issued under the authority of the Minister to a person to operate a vessel in fishing for rock crab during a closed lobster fishing season. (*permis de pêche du crabe commun*)

Specific Prohibitions

18. (1) No person shall fish for rock crabs during the open lobster fishing season in any district unless

(a) he holds a valid lobster fishing licence issued under the authority of the Minister;

[Interpretation]

14. Il est interdit de pêcher le crabe des neiges dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve au moyen d'un casier à crabe des neiges dont les mailles, à l'usage, mesurent moins de quatre pouces et demi en extension complète.

Contingent

15. En 1976, est de neuf millions de livres la quantité maximale de crabes des neiges qu'il est permis de prendre dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve.

Rapports

16. (1) Le capitaine ou l'exploitant de chaque bateau de pêche, employé pour la pêche du crabe des neiges tient un registre quotidien du poids approximatif des crabes des neiges pris chaque jour sur son bateau et des eaux dans lesquelles ils ont été pris.

(2) Une copie du registre visé au paragraphe (1) est remise à l'acheteur au moment de la vente des prises, et ce dernier doit l'envoyer, ainsi qu'une copie du registre de vente, à un fonctionnaire des pêcheries.

PARTIE II

Crabe commun

17. Dans cette partie,

«arrondissement» désigne un arrondissement de pêche du homard visé à l'annexe I du *Règlement de pêche du homard*; (*district*)

«casier à homard modifié» désigne

a) un casier à homard dont l'entrée a été fermée et au sommet duquel une ouverture d'au plus deux pouces de largeur a été ménagée, ou

b) tout casier de métal, de plastique ou autre matériau ne pouvant servir à prendre un homard ou construit de façon à permettre à tout homard pris par accident de s'échapper;

(*modified lobster trap*)

«permis de pêche du crabe commun» désigne un permis délivré sous l'autorisation du Ministre et permettant à une personne d'exploiter un bateau pour la pêche du crabe commun durant une saison de fermeture de la pêche du homard; (*rock crab fishing licence*)

«saison d'ouverture de la pêche du homard» désigne la saison d'ouverture pour la pêche du homard, établie par le *Règlement de pêche du homard*; (*open lobster fishing season*)

«saison de fermeture de la pêche du homard» désigne une saison de fermeture, établie selon le *Règlement de pêche du homard*, durant laquelle la pêche du homard est interdite. (*closed lobster fishing season*)

Interdictions spéciales

18. (1) Il est interdit de pêcher le crabe commun durant la saison d'ouverture de la pêche du homard dans n'importe quel arrondissement, à moins

[Texte]

- (b) he uses a lobster fishing vessel in respect of which a certificate of registration has been issued under the *Lobster Fishery Regulations*; and
(c) he uses only tagged lobster traps.

(2) No person shall fish for rock crabs in any district during an open lobster fishing season with more tagged lobster traps than the number permitted for that district by Schedule II of the *Lobster Fishery Regulations*.

19. No person shall fish for rock crabs during a closed lobster fishing season in any district unless

- (a) he has obtained a rock crab fishery licence; and
(b) he fishes only in the district for which the licence referred to in paragraph (a) is issued.

20. No person shall use more than 200 modified lobster traps at a time when fishing for rock crabs during a closed lobster fishing season.

21. (1) No person shall fish for rock crabs or set or haul a tagged or modified lobster trap on a Sunday.

(2) No person shall fish for, sell or have in possession any rock crab with eggs attached to it and any such crab inadvertently taken shall be returned to the water immediately.

22. No person shall, while fishing for rock crabs during a closed lobster fishing season use any crab trap the netting or a portion thereof of which is laced with twine or wire that is not normally degradable in sea water.

Licences

23. A rock crab fishing licence may only be issued to a person who

- (a) is a licenced lobster fisherman; and
(b) held a rock crab fishing licence during the twelve months immediately preceding the date of issue of the lobster fishing licence.

Marking of Gear

24. Every person who fishes for rock crabs during a closed lobster fishing season shall mark each buoy or float with the number of his rock crab fishing licence which number shall remain clearly visible and legible throughout the fishing season.

[Interprétation]

- a) de posséder un permis de pêche du homard valide délivré sous l'autorisation du Ministre;
b) d'utiliser un bateau de pêche du homard à l'égard duquel un certificat d'immatriculation a été délivré selon le *Règlement de pêche du homard*; et
c) de se servir uniquement de casiers à homard étiquetés.

(2) Il est interdit de pêcher le crabe commun dans tout arrondissement durant une saison d'ouverture de la pêche du homard au moyen d'un nombre de casiers à homard étiquetés supérieur au nombre fixé pour cet arrondissement à l'annexe II du *Règlement de pêche du homard*.

19. Il est interdit de pêcher le crabe commun durant une saison de fermeture de la pêche du homard dans un arrondissement quelconque, à moins

- a) d'avoir obtenu un permis de pêche du crabe commun; et
b) de pêcher uniquement dans l'arrondissement pour lequel le permis visé à l'alinéa a) est délivré.

20. Il est interdit d'utiliser plus de 200 casiers à homard modifiés pour la pêche du crabe commun durant une saison de fermeture de la pêche du homard.

21. (1) Le dimanche, il est interdit de pêcher le crabe commun, de poser ou de haler un casier à homard modifié ou étiqueté.

(2) Il est interdit de pêcher, de vendre ou d'avoir en sa possession un crabe commun œuvré, et lorsqu'il est ainsi pris accidentellement, il doit être immédiatement remis à l'eau.

22. Il est interdit à quiconque pêche le crabe commun au cours d'une saison de fermeture de la pêche du homard de se servir d'un casier à crabe dont le maillage ou une section du maillage est lié avec de la lignette ou de la broche qui, normalement, ne se détériore pas dans l'eau de mer.

Permis

23. Un permis de pêche du crabe commun peut être délivré seulement

- a) au titulaire d'un permis de pêche du homard; et
b) à quiconque détient un permis de pêche du crabe commun au cours des douze mois qui précèdent immédiatement la date de délivrance du permis de pêche du homard.

Marquage des engins

24. Quiconque pêche le crabe commun au cours d'une saison de fermeture de la pêche du homard marque chaque bouée ou flotteur du numéro de son permis de pêche du crabe commun lequel numéro doit demeurer clairement visible et lisible pendant toute la saison de pêche.

[Text]

SCHEDULE

REGISTRATION CERTIFICATE FEES AND LICENCING FEES

1. Commercial fishing vessel registration certificate for a vessel
 - (a) under 45 feet in overall length \$ 5.00
 - (b) 45 feet to 65 feet in overall length 10.00
 - (c) over 65 feet to 100 feet in overall length 15.00 or
 - (d) over 100 feet in overall length 25.00
2. Snow crab fishing licence to operate a vessel
 - (a) under 45 feet in overall length 5.00
 - (b) 45 feet to 65 feet in overall length 10.00
 - (c) over 65 feet to 100 feet in overall length 15.00 or
 - (d) over 100 feet in overall length 25.00
3. Rock crab fishing licence 5.00
4. Licence to engage in commercial fishing 5.00

[Interpretation]

ANNEXE

DROITS D'UN CERTIFICAT D'IMMATRICULATION ET DE PERMIS

1. Certificat d'immatriculation pour un bateau de pêche commerciale
 - a) de moins de 45 pieds de longueur hors tout \$ 5
 - b) de 45 à 65 pieds de longueur hors tout 10
 - c) de 65 à 100 pieds de longueur hors tout 15 ou
 - d) de plus de 100 pieds de longueur hors tout 25
2. Permis de pêche du crabe des neiges pour manœuvrer un bateau
 - a) de moins de 45 pieds de longueur hors tout 5
 - b) de 45 à 65 pieds de longueur hors tout 10
 - c) de 65 à 100 pieds de longueur hors tout 15 ou
 - d) de plus de 100 pieds de longueur hors tout 25
3. Permis de pêche du crabe commun 5
4. Permis de pêche commerciale 5

[Texte]

Mr. Eglington: It should be noted in connection with comment two that the provision has since been amended by SOR/76-674. This came to our attention too late to include it in the material. The limitation is now in paragraph (b) of Section 11. Instead of reading "the vessel was used in fishing for snow crabs in any year from 1970 to 1974," it now reads "the vessel was engaged in fishing for snow crabs during any portion of the two-year period preceding the date of his application for a snow crab fishing licence." So an entirely new concept of limitation has been introduced by the amendment. But it would still be a useful endeavour, I think, to try to find out what lies behind these limitations and how they are devised.

• 2205

Mr. Robinson: Let us make that observation, then, Mr. Chairman, and also, could we not ask the Ministry why they have a different formula in respect to snow crabs and rock crabs?

Mr. Eglington: I should think it is the old, and retained . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, of course. Then I think we can go on with SOR/76-224, Great Lakes Tariff Pilotage Regulations amendment, Counsel's comment and the document itself will be printed herewith.

SOR/76-224

GREAT LAKES PILOTAGE TARIFF REGULATIONS,
amendment

Pilotage Act

P.C. 1976-761

July 9, 1976

Explanatory Note—SOR/76-224, SOR/76-290

1. It would appear that the recitals to SOR/76-224 were incorrect. Objections to the fees were filed with the Canadian Transport Commission which recommended changes in the fees as proposed by Great Lakes Pilotage Authority, Ltd. The recitals to SOR/76-224 were revoked by SOR/76-290 and accurate recitals inserted.

2. While it may seem an odd proceeding to revoke the recitals to a regulation, and especially those reciting satisfaction of conditions precedent, there would not seem *in this instance* to be any untoward effect. This procedure was adopted so that the date of entry into force of the new fees would remain at 31st March 1976. To have revoked the original regulation (SOR/76-224) entirely would have meant postponing the application of the new charges until 29th April 1976. It is likely that the new charges were already being collected before the error was detected.

[Interprétation]

M. Eglington: Il faut faire remarquer en ce qui a trait au deuxième commentaire que le DORS/76-674 a depuis modifié cette stipulation. Ceci a été porté à notre attention trop tard pour être inclus dans les documents. La limite se situe maintenant à l'alinéa (b) de l'article 11. Au lieu de se lire comme suit «le bateau n'ait servi à la pêche du crabe des neiges au cours d'une année civile quelconque entre 1970 et 1974,» il se lit maintenant comme suit «le bateau n'ait servi à la pêche de la période de deux ans précédant la date de sa demande de permis de pêche du crabe des neiges». Ainsi, l'amendement introduit un concept de limite tout à fait nouveau. Mais il serait quand même utile, je crois, de tenter de savoir d'où proviennent ces limites et comment elles ont été conçues.

M. Robinson: Faisons donc cette observation, monsieur le président, et pouvons-nous également demander au ministère pourquoi il existe deux formules différentes à l'égard du crabe des neiges et du homard?

M. Eglington: J'imagine que c'est l'ancien règlement qu'on a conservé . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, évidemment. Nous pouvons ensuite passer au DORS/76-224, le règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands lacs—modification. Les observations de l'avocat et le document lui-même seront imprimés ci-joints.

DORS/76-224

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'ADMINISTRATION
DE PILOTAGE DES GRANDS LACS—
Modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1976-761

Le 9 juillet 1976

Note Explicative—DORS/76-224, DORS/76-290

1. Il semble que le préambule du DORS/76-224 soit incorrect. Des oppositions relatives aux droits exigés furent adressées à la Commission canadienne des transports qui recommandait des modifications au tarif telles que proposées par l'Administration de pilotage des Grands lacs limitée. Le préambule du DORS/76-224 a donc été abrogé par le DORS/76-290 et remplacé par un texte plus approprié.

2. Il peut sembler inhabituel d'abroger le préambule d'un règlement, en particulier lorsqu'il énonce le respect de conditions préliminaires. Cette procédure, dans le cas qui nous occupe, ne semble pas avoir d'effets fâcheux. On a utilisé ce moyen afin que la date d'entrée en vigueur des nouveaux droits demeure le 31 mars 1976. L'abrogation du DORS/76-224 dans son entier aurait retardé l'application des nouveaux droits jusqu'au 29 avril 1976. Il est probable qu'on avait commencé à percevoir les nouveaux droits lorsqu'on a découvert l'erreur.

[Text]

The Committee has insisted on the recital of satisfaction of conditions precedent to ensure that they are fulfilled. In this instance they clearly have been and no one can be prejudiced by the making of SOR/76-290.

3. Counsel have on several occasions, and in different contexts, been informed by the Legal Advisers to the Privy Council Office that they do not scrutinize (under section 3(2) of the Statutory Instruments Act) the recitals and recommending passages to Regulations which are inserted later by the Departments when drawing up their submissions to His Excellency in Council. It is to be hoped that Departments will be vigilant to ensure that recitals are accurate, for there is no way in which the Committee or its counsel can check the accuracy of facts recited or that conditions precedent recited as having been satisfied have in truth been fulfilled in every particular required by law.

Registration

SOR/76-224 31 March, 1976

PILOTAGE ACT

Great Lakes Pilotage Tariff Regulations,
amendment

P.C. 1976-761 30 March, 1976

Whereas the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd., published in the *Canada Gazette* Part I on October 18, 1975 and January 31, 1976, a copy of an amendment tariff of pilotage charges that it proposed to prescribe pursuant to section 22 of the Pilotage Act;

And Whereas no notice of objection to the proposed amended tariff was filed with the Canadian Transport Commission pursuant to subsection 23(2) of that Act.

Therefore, His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Transport, pursuant to subsection 22(1) of the Pilotage Act, is pleased hereby to approve the amendment in accordance with the schedule hereto made by the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd., to the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations approved by Order in Council P.C. 1973-3467 of 30th October, 1973¹, as amended².

SCHEDULE

1. Schedules I and II to the *Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* are revoked and the following substituted therefor:

¹ SOR/73-668, *Canada Gazette* Part II, Vol. 107, No. 21, November 14, 1973

² SOR/75-292, *Canada Gazette* Part II, Vol. 109, No. 10, May 28, 1975

[Interpretation]

Le Comité a insisté sur l'énoncé des conditions préliminaires afin de s'assurer qu'elles soient bien remplies. Dans le cas qui nous occupe, elles ont bel et bien été respectées et personne ne peut être lésé par l'adoption du DORS/76-290.

3. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ont, à diverses occasions et pour des objets différents, rappelé au conseiller qu'en vertu du paragraphe 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires ils ne vérifient pas les préambules et les recommandations que les ministères, lors de la préparation du rapport qu'ils doivent présenter à Son Excellence le gouverneur en conseil, ajoutent au texte des règlements. Il faut espérer que les ministères veilleront à ce que les énoncés soient exacts, car le Comité ou ses conseillers ne peuvent en aucune façon vérifier l'exactitude des faits exposés ni s'assurer que les conditions préliminaires ont effectivement été remplies comme le requiert la loi.

Enregistrement

DORS/76-224 31 mars 1976

LOI SUR LE PILOTAGE

Règlement sur les tarifs de l'Administration de
pilotage des Grands Lacs—Modification

C.P. 1976-761 30 mars 1976

Vu que l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée a, le 18 octobre 1975 et le 31 janvier 1976, publié dans la *Gazette du Canada*, Partie I, copie des nouveaux tarifs des droits de pilotage qu'elle se propose de prescrire en application de l'article 22 de la Loi sur le pilotage;

Et vu que aucun avis d'opposition à la modification proposée des tarifs n'a été déposé auprès de la Commission canadienne des transports, conformément au paragraphe 23(2) de cette loi;

A ces causes, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'approuver, sur avis conforme du ministre des Transports et en vertu du paragraphe 22(1) de la Loi sur le pilotage, les modifications ci-après apportées par l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée, au Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs approuvé par le décret C.P. 1973-3467 du 30 octobre 1973¹, dans sa forme modifiée².

ANNEXE

1. Les annexes I et II du *Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs* sont abrogées et remplacées par ce qui suit:

¹ DORS/73-668, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 107, n° 21, 14 novembre 1973

² DORS/75-292, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 109, n° 10, 28 mai 1975

[Texte]

"SCHEDULE I

BASIC FEES

Designated Waters

1. The basic fees for the following services are:

(a) for all pilotage services except movage in International District No. 1, for passage through the District or any part thereof, \$4.60 for each statute mile plus \$58.75 for each lock transited but with a minimum basic fee of \$131.25 and a maximum basic fee for a through trip of..... \$577.50

(b) for a movage in any harbour in International District No. 1 197.50

(c) for all pilotage services in International District No. 2

(i) for passage through the Welland Canal or any part thereof, \$16.25 for each statute mile plus \$58.75 for each lock transited but with a minimum basic fee of \$197.50 and a maximum basic fee for a through trip of..... \$ 728.75

(ii) for passage through the Welland Canal where pilots are changed at Lock 7

(A) for that portion of the passage between the northerly limit of the Canal and Lock 7 363.75

(B) for that portion of the passage between Lock 7 and the southerly limit of the Canal 363.75

(iii) between Southeast Shoal or any point on Lake Erie west thereof and any point on the St. Clair River or the approaches thereto as far as the northerly limit of the District..... 583.75

(iv) for passage through the District where pilots are changed at Detroit or Windsor

(A) for that portion of the passage between Southeast Shoal or any point on Lake Erie west thereof and Detroit or Windsor 242.50

(B) for that portion of the passage between Detroit or Windsor and the northerly limit of the District 341.25

(v) between Southeast Shoal and any point on Lake Erie west thereof or on the Detroit River 335.00

(vi) between any point on Lake Erie west of Southeast Shoal and any point on the Detroit River 335.00

(vii) between points on Lake Erie west of Southeast Shoal 197.50

(viii) between points on the Detroit River 197.50

(ix) between any point on the Detroit River and any point on the St. Clair River or its approaches as far as the northerly limit of the District..... 440.00

(x) between points on the St. Clair River including the approaches thereto as far as the northerly limit of the district..... 242.50

[Interprétation]

«ANNEXE I

DROITS FORFAITAIRES

Eaux désignées

1. Les droits forfaitaires exigibles à l'égard des services mentionnés sont les suivants:

a) pour tous les services de pilotage, excepté les déplacements, dans la circonscription internationale n° 1, pour la traversée de la circonscription ou d'une partie de la circonscription, \$4.60 pour chaque mille terrestre, plus \$58.75 pour chaque écluse franchie, le droit forfaitaire minimal étant de \$131.25 et le droit forfaitaire maximal pour un voyage direct étant de \$577.50

b) pour un déplacement dans un port de la circonscription internationale n° 1 197.50

c) pour tous les services de pilotage dans la circonscription internationale n° 2

(i) pour la traversée du canal Welland ou d'une partie du canal, \$16.25 par mille terrestre, plus \$58.75 pour chaque écluse franchie, le droit forfaitaire minimal étant de \$197.50 et le droit forfaitaire maximal pour un voyage direct étant de \$ 728.75

(ii) pour la traversée du canal Welland, lorsqu'il y a relève du pilote à l'écluse 7,

(A) pour la partie de la traversée entre la limite nord du canal et l'écluse 7 363.75

(B) pour la partie de la traversée entre l'écluse 7 et la limite sud du canal 363.75

(iii) du haut-fond sud-est ou d'un point plus à l'ouest sur le lac Érié, jusqu'à un point de la rivière Sainte-Claire ou de ses approches jusqu'à la limite nord de la circonscription..... 583.75

(iv) pour la traversée de la circonscription, lorsqu'il y a relève du pilote à Détroit ou à Windsor,

(A) pour la partie de la traversée entre le haut-fond sud-est, ou tout point plus à l'ouest sur le lac Érié et Détroit ou Windsor 242.50

(B) pour la partie de la traversée entre Détroit ou Windsor et la limite nord de la circonscription 341.25

(v) du haut-fond sud-est jusqu'à un point plus à l'ouest sur le lac Érié ou sur la rivière Détroit 335.00

(vi) de tout point du lac Érié à l'ouest du haut-fond sud-est jusqu'à tout point de la rivière Détroit..... 335.00

(vii) d'un point à un autre du lac Érié à l'ouest du haut-fond sud-est 197.50

(viii) d'un point à un autre de la rivière Détroit ... 197.50

(ix) d'un point de la rivière Détroit jusqu'à un point de la rivière Sainte-Claire ou de ses approches, jusqu'à la limite nord de la circonscription.. 440.00

(x) d'un point à un autre de la rivière Sainte-Claire, y compris ses approches, jusqu'à la limite nord de la circonscription..... 242.50

[Text]

(d) for all pilotage services except movage in International District No. 3

(i) between the southerly limit of the District and the northerly limit of the District or the Algoma Steel Corporation Wharf at Sault Ste. Marie, Ontario.....	525.00
(ii) between the southerly limit of the District and Sault Ste. Marie, Michigan, or any point in Sault Ste. Marie, Ontario, other than the Algoma Steel Corporation Wharf.....	440.00
(iii) between the northerly limit of the District and Sault Ste. Marie, Ontario, including the Algoma Steel Corporation Wharf, or Sault Ste. Marie, Michigan.....	197.50
(e) for a movage in any harbour in International District No. 3.....	197.50

Undesignated Waters

2. (1) Subject to subsection (2), the basic fees for the following services are:

(a) for all pilotage services in the undesignated waters of	
(i) Lake Ontario.....	\$105.00
(ii) Lake Erie.....	157.50
(iii) Lake Huron or Lake Michigan.....	105.00
(iv) Lake Superior.....	98.75

for each six-hour period or part thereof that the pilot is on board, plus

(b) for each time the pilot docks or undocks a ship in the undesignated waters.....	100.00
-------------------------------------------------------------------------------------	--------

(2) Where a pilot is carried on a ship in a direct transit of the undesignated waters of Lake Erie between Southeast Shoal and Port Colborne, the basic fees referred to in subsection (1) are not chargeable unless

- (a) the ship is required by law to have a pilot on board in those waters; or
- (b) services are performed by a pilot in those waters at the request of the master.

Detention

3. (1) Subject to subsections (2) and (3) where, for the convenience of a ship, a pilot is detained after the end of his assignment or during any interruption of the passage of the ship through a District, there shall be an additional basic fee of \$16.25 for each hour or part thereof during which the pilot is detained.

(2) The maximum basic fee chargeable under subsection (1) for any twenty-four hour period is \$262.50.

[Interpretation]

d) pour tous les services de pilotage, excepté les déplacements dans la circonscription internationale n° 3

(i) de la limite sud de la circonscription ou jusqu'à la limite nord de la circonscription ou jusqu'au quai de l'Algoma Steel Corporation à Sault-Sainte-Marie (Ontario).....	525.00
(ii) de la limite sud de la circonscription jusqu'à Sault-Sainte-Marie (Michigan) ou jusqu'à un point de Sault-Sainte-Marie (Ontario) autre que le quai de l'Algoma Steel Corporation.....	440.00
(iii) de la limite nord de la circonscription jusqu'à Sault-Sainte-Marie (Ontario), y compris le quai de l'Algoma Steel Corporation, ou Sault-Sainte-Marie (Michigan).....	197.50
e) pour un déplacement dans un port de la circonscription internationale n° 3.....	197.50

Eaux non désignées

2. (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe (2), les droits forfaitaires exigibles à l'égard des services mentionnés sont les suivants:

a) pour tous les services de pilotage dans les eaux non désignées	
(i) du lac Ontario.....	\$105.00
(ii) du lac Érié.....	157.50
(iii) des lacs Huron et Michigan.....	105.00
(iv) du lac Supérieur.....	98.75

pour chaque période indivisible de six heures que le pilote passe à bord du navire, plus

b) chaque fois que le pilote fait entrer un navire au bassin ou l'en fait sortir dans les eaux non désignées.....	100.00
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------

(2) Lorsqu'un navire, ayant à bord un pilote, franchit directement les eaux non désignées du lac Érié entre le haut-fond sud-est et Port Colborne, les droits forfaitaires prévus au paragraphe (1) ne sont pas exigibles, à moins que

- a) le navire ne soit tenu par la loi d'avoir à son bord un pilote pour franchir ces eaux; ou que
- b) le pilote n'exécute ses services dans ces eaux à la demande du capitaine.

Retenue

3. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), dans le cas où, pour satisfaire aux exigences du navire, les services d'un pilote sont retenus à la fin de son affectation ou durant une interruption de la traversée du navire dans une circonscription, un droit forfaitaire supplémentaire de \$16.25 est exigible pour chaque heure ou fraction d'heure pendant laquelle les services du pilote sont retenus.

(2) Le droit forfaitaire maximal, exigible aux termes du paragraphe (1), pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$262.50.

[Texte]

(3) No basic fee is chargeable under this section for services rendered during any interruption of the passage of a ship

(a) that is caused by ice, weather or traffic, except during the period commencing on the first day of December in any year and ending on the eighth day of April next following; or

(b) that ends during a six-hour period referred to in paragraph 2(1)(a) if the ship is subject to a basic fee under that paragraph.

Delays

4. (1) Subject to subsection (2), where the departure or novage of a ship for which a pilot has been ordered is delayed or the convenience of the ship for more than one hour after he pilot reports for duty at the designated boarding point, here shall be an additional basic fee of \$16.25 per hour or part thereof after the first hour of such delay.

(2) The maximum basic fee chargeable under subsection (1) or any twenty-four hour period is \$262.50.

Cancellations

5. (1) Subject to subsection (3), when a pilot reports for duty as requested and the request is cancelled, the basic fee is \$98.75.

(2) If the cancellation referred to in subsection (1) occurs more than one hour after the time the pilot reports for duty at the designated boarding point, there shall be an additional basic fee of \$16.25 for each hour or part thereof after the first hour.

(3) The maximum basic fee chargeable under subsections (1) and (2) for any twenty-four hour period is \$262.50.

Assignment of Two Pilots

6. Where two pilots are assigned to a ship, the basic fee applicable shall be increased by fifty per cent.

Overcarriage

7. (1) When a pilot is unable to board the ship at the normal boarding place and must travel beyond the area for which his service is requested to board that ship, a pilotage charge of \$100.00 is payable for each twenty-four hour period or part thereof during which the pilot is away from his normal boarding place.

(2) When a pilot is carried on a ship beyond the area for which his service is requested, a pilotage charge of \$100.00 is payable for each twenty-four hour period or part thereof, until the pilot is returned to the place where he normally would have disembarked.

[Interprétation]

(3) Aucun droit forfaitaire n'est exigible aux termes du présent article pour les services rendus durant une interruption de la traversée du navire

a) lorsque cette interruption est causée par l'état des glaces, le mauvais temps ou la circulation, sauf durant la période qui commence le 1^{er} décembre et se termine le 8 avril de l'année suivante; ou

b) qui se termine pendant une période de six heures visée à l'alinéa 2(1)a) dans les cas où cet alinéa assujettit le navire à un droit forfaitaire.

Retards

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque le départ ou le déplacement d'un navire auquel a été affecté un pilote, est retardé pour satisfaire aux exigences du navire pendant plus d'une heure après l'heure à laquelle le pilote s'est présenté à son poste au point d'embarquement désigné, est exigible un droit forfaitaire supplémentaire de \$16.25 pour chaque heure ou fraction d'heure après la première heure de retard.

(2) Le droit forfaitaire maximal, exigible aux termes du paragraphe (1), pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$262.50.

Annulations

5. (1) Sous réserve du paragraphe (3), lorsqu'un pilote se présente à son poste conformément aux instructions reçues et que la demande est annulée, le droit forfaitaire est de \$98.75.

(2) Si l'annulation prévue au paragraphe (1) est faite plus d'une heure après l'heure à laquelle le pilote s'est présenté à son poste au point d'embarquement désigné, est exigible un droit forfaitaire supplémentaire de \$16.25 pour chaque heure ou fraction d'heure, après la première heure.

(3) Le droit forfaitaire maximal, exigible aux termes des paragraphes (1) et (2) pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$262.50.

Affectation de deux pilotes

6. Lorsque deux pilotes sont affectés à un navire, le droit forfaitaire exigible est augmenté de moitié.

Voyages hors limites

7. (1) Lorsqu'un pilote ne peut monter à bord d'un navire à l'endroit d'embarquement habituel et doit, pour monter à bord, voyager au-delà de la zone pour laquelle ses services sont requis, un droit de pilotage de \$100.00 est exigible pour chaque période de vingt-quatre heures ou partie de celle-ci, durant laquelle le pilote est absent de son endroit d'embarquement habituel.

(2) Lorsqu'un pilote est transporté par un navire au-delà de la zone pour laquelle ses services sont requis, un droit de pilotage de \$100.00 est exigible pour chaque période de vingt-quatre heures ou partie de celle-ci jusqu'à ce que le pilote revienne à l'endroit où il aurait normalement débarqué.

[Text]

(3) In addition to the pilotage charges set out in subsections (1) and (2), the travelling and other expenses incurred by a pilot that are directly associated with his assignment to pilot a ship are payable as a pilotage charge.

SCHEDULE II

BASIC FEES

Cornwall District

1. (1) The basic fee for a ship making a trip between the eastern limit of the Cornwall District and Cornwall or the pilot boarding station near St. Regis, Quebec is \$560.00.

(2) Subject to subsection (3), the basic fee for a ship making a trip, other than a trip referred to in subsection (1), is \$4.30 for each statute mile plus \$72.00 for each lock transited.

(3) The minimum basic fee chargeable under subsection (2) is \$144.00.

2. The basic fee for docking or undocking a ship for the purpose of unloading or loading cargo, stores or bunker fuel or effecting repairs is \$100.00.

3. The basic fee for each move is \$215.00.

Detention

4. (1) Subject to subsections (2) and (3) where, for the convenience of a ship, a pilot is detained after the end of his assignment or during any interruption of the passage of the ship through Cornwall District, there shall be an additional basic fee of \$18.00 for each hour or part thereof during which the pilot is detained.

(2) The maximum basic fee chargeable under subsection (1) for any twenty-four hour period is \$288.00.

(3) No basic fee is chargeable under this section for services rendered during any interruption of the passage of a ship that is caused by ice, weather or traffic, except during the period commencing on the first day of December in any year and ending on the eighth day of April next following.

Delays

5. (1) Subject to subsection (2), where the departure or move of a ship for which a pilot has been ordered is delayed for the convenience of the ship for more than one hour after the pilot reports for duty at the designated boarding point, there shall be an additional basic fee of \$18.00 per hour or part thereof after the first hour of such delay.

[Interpretation]

(3) En plus des droits de pilotage prévus aux paragraphes (1) et (2), les frais de déplacement et autres frais engagés par un pilote comme conséquence directe de son affectation sont exigibles à titre de droits de pilotage.

ANNEXE II

DROITS FORFAITAIRES

Circonscription de Cornwall

1. (1) Le droit forfaitaire exigible pour un voyage à partir de la limite est de la circonscription jusqu'à Cornwall ou la station d'embarquement des pilotes près de Saint-Régis (Québec), ou inversement, est de \$560.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), pour un voyage autre que celui visé au paragraphe (1), le droit forfaitaire est de \$4.30 par mille terrestre, plus \$72 pour chaque écluse franchie.

(3) Le droit forfaitaire minimal, exigible en vertu du paragraphe (2), est de \$144.

2. Chaque fois qu'un pilote fait entrer un navire au bassin ou l'en fait sortir pour le déchargement ou le chargement de marchandises, de provisions ou de mazout ou pour faire des réparations, le droit forfaitaire exigible est de \$100.

3. Pour chaque déplacement, le droit forfaitaire exigible est de \$215.

Retenue

4. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), lorsque, pour satisfaire aux exigences du navire, les services d'un pilote sont retenus à la fin de son affectation ou durant une interruption de la traversée du navire dans la circonscription, est exigible un droit forfaitaire supplémentaire de \$18 pour chaque heure ou fraction d'heure pendant laquelle les services du pilote sont retenus.

(2) Le droit forfaitaire maximal, exigible en vertu du paragraphe (1) pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$288.

(3) Aucun droit forfaitaire n'est exigible en vertu du présent article pour les services rendus durant une interruption de la traversée du navire lorsque cette interruption est provoquée par l'état des glaces, le mauvais temps ou la circulation, sauf durant la période qui commence un 1^{er} décembre et se termine le 8 avril suivant.

Retards

5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque le départ ou le déplacement d'un navire, auquel est affecté un pilote, est retardé, pour satisfaire aux exigences du navire, pendant plus d'une heure après l'heure à laquelle le pilote se présente à son poste au point d'embarquement désigné, est exigible un droit forfaitaire supplémentaire de \$18 pour chaque heure ou fraction d'heure après la première heure de retard.

[Texte]

(2) The maximum basic fee chargeable under subsection (1) for any twenty-four hour period is \$288.00.

Cancellations

6. (1) Subject to subsection (3), when a pilot reports for duty as requested and the request is cancelled, the basic fee is \$108.00.

(2) If the cancellation referred to in subsection (1) occurs more than one hour after the time the pilot reports for duty at the designated boarding point, there shall be an additional basic fee of \$18.00 for each hour or part thereof after the first hour.

(3) The maximum basic fee chargeable under subsections (1) and (2) for any twenty-four hour period is \$288.00.

Assignment of Two Pilots

7. Where two pilots are assigned to a ship, the basic fee applicable shall be increased by fifty per cent."

[Interprétation]

(2) Le droit forfaitaire maximal, exigible en vertu du paragraphe (1) pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$288.

Annulations

6. (1) Sous réserve du paragraphe (3), lorsqu'un pilote se présente à son poste suivant les instructions reçues et que la demande est annulée, le droit forfaitaire est de \$108.

(2) Si l'annulation au paragraphe (1) est faite plus d'une heure après l'heure à laquelle le pilote se présente à son poste au point d'embarquement désigné, est exigible un droit forfaitaire supplémentaire de \$18 pour chaque heure ou fraction d'heure après la première heure.

(3) Le droit forfaitaire maximal, exigible en vertu des paragraphes (1) et (2) pour toute période de vingt-quatre heures, est de \$288.

Affectation de deux pilotes

7. Lorsque deux pilotes sont affectés à un navire, le droit forfaitaire exigible est augmenté de la moitié.»

[Text]

Registration
SOR/76-290 29 April, 1976

PILOTAGE ACT

**Great Lakes Pilotage Tariff Regulations,
amendment**

P.C. 1976-993 27 April, 1976

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Transport, pursuant to subsection 22(1) of the Pilotage Act, is pleased hereby to amend Order in Council P.C. 1976-761 of 30th March, 1976¹, amending the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations by revoking the recitals of the said Order in Council and substituting the following therefor:

“Whereas the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd., published in the *Canada Gazette* Part I on October 18, 1975, a copy of the tariff of pilotage charges it proposed to prescribe pursuant to section 22 of the Pilotage Act;

Whereas notices of objection to the proposed tariff were filed with the Canadian Transport Commission pursuant to subsection 23(2) of that Act;

Whereas the Canadian Transport Commission, after making an investigation of the proposed charges set out in the notices of objection, including the holding of public hearings, made a recommendation thereon to the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd.;

And Whereas the annexed Regulations prescribe the proposed tariff revised in accordance with the recommendation of the Canadian Transport Commission.”

Mr. Robinson: I assume the first one is quite all right now. There is no problem there. Is that your comments, counsel?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: And also in paragraph 2 as well?

Mr. Eglington: Yes, although I underlined the words “in this instance”. I did not want to be taken to be committed to the idea that these recitals could be changed willy-nilly any time it chose. It is just in this particular instance. There does not appear to be any hardship to anybody.

Senator Godfrey: I am not sure what we are supposed to do when you pull out that pious hope that the departments will be vigilant. Are we supposed to write them and tell them that or are they going to . . .

[Interpretation]

Enregistrement
DORS/76-290 29 avril 1976

LOI SUR LE PILOTAGE

**Règlement sur les tarifs de l'Administration de
pilotage des Grands Lacs—Modification**

C.P. 1976-993 27 avril 1976

Sur avis conforme du ministre des Transports et en vertu du paragraphe 22(1) de la Loi sur le pilotage, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier le décret C.P. 1976-761 du 30 mars 1976¹ qui modifie le Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs en abrogeant l'exposé qui précède ledit décret et en le remplaçant par ce qui suit:

«Vu que l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée a publié dans la *Gazette du Canada* Partie I, le 18 octobre 1975, un exemplaire du tarif des droits de pilotage qu'elle se proposait de prescrire en vertu de l'article 22 de la Loi sur le pilotage;

Vu que des avis d'opposition au tarif proposé ont été fournis à la Commission canadienne des transports en vertu du paragraphe 23(2) de ladite loi;

Vu que la Commission canadienne des transports, après avoir fait une enquête sur les droits proposés tels qu'énoncés dans les avis d'opposition, et avoir tenu des audiences publiques, a fait une recommandation à ce sujet à l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée;

Vu que le règlement ci-après prescrit le tarif proposé et révisé conformément à la recommandation de la Commission canadienne des transports.»

M. Robinson: J'imagine que le premier règlement ne présente aucun problème. Êtes-vous de cet avis, maître?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Il en est de même pour l'alinéa 2?

M. Eglington: Oui, mais cependant j'ai souligné les mots «dans le cas qui nous occupe». Je ne voulais pas qu'on pense que je suis d'accord pour que ces énoncés puissent être modifiées bon gré mal gré. Il s'agit tout simplement du cas présent. Cela ne semble poser aucune difficulté à qui que ce soit.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas certain de ce que nous sommes censés faire lorsque vous exprimez un vœu pieux à savoir que les ministères seront vigilants. Sommes-nous censés leur écrire pour les en informer ou vont-ils . . .

¹ SOR/76-224, *Canada Gazette* Part II, Vol. 110, No. 7, April 14, 1976

¹ DORS/76-224, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 110, n° 7, 14 avr.: 1976

[Texte]

Mr. Eglington: Well, I hope that somebody somewhere may read the proceedings and read that, because there is really nothing that either Mr. Ross of the Privy Council Office or we can do about it.

Senator Godfrey: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything further on this one?

The next is SOR/76-247—National Parks Highway Traffic Regulations and counsel's comment, which is to be printed herewith.

SOR/76-247

NATIONAL PARKS HIGHWAY TRAFFIC REGULATIONS

National Parks Act

P.C. 1976-815

July 20, 1976

Criterion 11

Section 5 of the National Parks Highway Traffic Regulations, as amended by SOR/76-247, states that "subject to sections 6 and 8, the superintendent shall issue a Park Motor Licence to a person upon payment of the applicable fee set out in Schedule I." No express authority to set fees for a licence to operate a motor engine on a national park highway can be found in the enabling subsections dealing with roads and highways in a national park. These subsections, as amended by 23 Eliz. II, Chap. 11, s. 3, read as follows:

"7 (1) The Governor in Council may, as he deems expedient, make regulations for

(j) the administration and use of roads, streets, highways, sidewalks, trails, wharves, docks, bridges and other ways within the parks, and the circumstances under which such ways shall be open or may be closed to public traffic or use; but the establishment or use of any such existing ways or any additional ways shall in no case operate to withdraw the same from the parks within which they are situated.

(j.1) The control of traffic on roads, streets and highways within the parks and regulating the speed and operation of motor vehicles on such roads, streets and highways."

Although the express authority to set a fee is not given to the Governor in Council in the National Parks Act, a general authority to fix a fee or charge where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty, is granted in section 13 (a) of the Financial Administration Act, which reads as follows:

"13. Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the

[Interprétation]

M. Eglington: Et bien j'espère que quelqu'un quelque part lira le compte rendu des délibérations car il n'y a rien que M. Ross du bureau du Conseil privé ou nous puissions faire à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à ce sujet?

Nous passons maintenant au DORS/76-247—Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—modification ainsi que les observations de l'avocat ci-joint.

DORS/76-247

REGLÈMENT SUR LA CIRCULATION ROUTIÈRE DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification

Loi sur les parcs nationaux

C.P. 1976-815

Le 20 juillet 1976

Critère n° 11

L'article 5 du Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux, modifié par le DORS/76-247, stipule que «sous réserve des articles 6 et 8, le surintendant délivre un permis de circulation à toute personne contre paiement du droit visé à l'annexe I». Les alinéas habilitants concernant les chemins et les routes d'un parc national ne prévoient aucune autorisation expresse de fixer des droits pour permis d'utilisation d'un véhicule motorisé sur une route située dans un parc national. Ces alinéas modifiés par 23 Eliz. II, c. 11, art. 3, stipulent:

«7(1) Le gouverneur en conseil peut, selon qu'il le juge opportun, établir des règlements visant

(j) l'administration et l'usage de chemins, rues, routes, trottoirs, sentiers, quais, docks, ponts et autres voies dans les parcs et les circonstances dans lesquelles ces voies doivent être ouvertes ou peuvent être fermées à la circulation ou à l'usage public; toutefois, l'établissement ou l'usage de telles voies existantes ou de toutes voies additionnelles n'a en aucun cas pour effet de les retirer des parcs dans les limites desquelles elles sont situées;

(j.1) le contrôle de la circulation sur les chemins, rues et routes à l'intérieur des parcs et la réglementation de la vitesse et de la conduite des véhicules automobiles sur ces chemins, rues et routes».

Bien que la Loi sur les parcs nationaux n'autorise pas expressément le gouverneur en conseil à fixer un droit, l'alinéa 13(a) de la Loi sur l'administration financière donne l'autorisation générale de prescrire un droit ou des frais lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation:

«13. Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de

[Text]

person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board

(a) subject to the provisions of any act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided."

The Committee should ask the Department on which authority it relied, to require the payment of a fee for a licence. If it relied on subsection 13 (a) of the Financial Administration Act, it failed to get the proper recommendation from the Treasury Board or failed to cite in the preamble that it had got this recommendation and did not cite section 13 (a) of the Financial Administration Act as enabling power, pursuant to which these National Parks Highway Traffic Regulations were made.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Colonel Mackenzie tells me that I have been in error in mentioning the printing of the actual documents and I therefore revoke hereby what I said on the section.

Mr. Eglington: This one would appear to be an unlawful imposition of a charge, or certainly, if not unlawful, an imposition of a charge inconsistent with the Committee's criterion number 11, and there does not appear to be any intent to invoke what might have been invoked, which is Section 13 of the Financial Administration Act.

Mr. Robinson: Then we should ask the department what authority they want.

Senator Lafond: I agree with the last paragraph of counsel's comment.

Mr. Robinson: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything further on that one?

An hon. Member: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/76-299—Montreal Trust Company Regulations, counsel's comments printed herewith.

SOR/76-299

NATIONAL TRUST COMPANY REGULATIONS

Indian Oil and Gas Act

P.C. 1976-1034

July 16, 1976

Criterion 1 (a)

1. No reference is given for the Indian Oil and Gas Regulations, even though, for definitional purposes, they are incorporated into these present Regulations by reference (see Section 2). The Indian Oil and Gas Regulations, were made as SOR/66-300, last amended by SOR/74-206.

[Interpretation]

l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du conseil du Trésor, peut,

(a) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation».

Le Comité devrait demander au ministère en vertu de quelle autorité il exige le paiement d'un droit pour délivrer un permis. S'il se fonde sur l'alinéa 13(a) de la Loi sur l'administration financière, il a négligé d'obtenir la recommandation nécessaire du conseil du Trésor ou alors, il a omis de déclarer dans le préambule qu'il l'a obtenue, et de plus, il n'a pas cité l'alinéa 13(a) de la Loi sur l'administration comme pouvoir habilitant de ce Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le colonel Mackenzie m'informe que j'ai fait erreur en parlant de l'impression des documents et donc je retire ce que j'ai dit à ce sujet.

M. Eglington: Il semble s'agir là de l'imposition illégale de frais, ou sinon, de frais non conformes au critère numéro 11 du Comité, et on n'a pas non plus cité, comme on aurait dû le faire, l'article 13 de la Loi sur l'Administration financière.

M. Robinson: Il faudra donc alors demander au ministère quel pouvoir il désire.

Le sénateur Lafond: Je suis d'accord avec le dernier alinéa des observations de l'avocat.

M. Robinson: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à ce sujet?

Une voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/76-299—le Règlement sur la Montreal Trust Company, et les observations de l'avocat sont imprimées ci-jointes.

DORS/76-299

RÈGLEMENT SUR LA MONTREAL TRUST COMPANY

Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes

C.P. 1976-1034

Le 16 juillet 1976

Critère 1 (a)

1. Aucun renvoi n'est précisé pour ce qui est du Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes, même s'il est mentionné dans le règlement à titre de référence (voir article 2). Le Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes a été enregistré sous le numéro DORS/66-300, et a été modifié pour la dernière fois par le DORS/76-206.

[Texte]

2. Committee members will recall that the *ultra vires* retroactive effect of the Indian Oil and Gas Regulations, as brought about by SOR/74-206, was validated by the Indian Oil and Gas Act, 23 Eliz. II, cap. 15, Section 3.

3. This present dispensing Regulation in favour of the Montreal Trust Company is expressed to be made pursuant to Section 4 (a) of the Indian Oil and Gas Act which reads:

“The Governor in Council may make regulations

(a) *respecting* the granting of leases, permits and licences for the exploitation of oil and gas in Indian lands and the terms and conditions thereof—“

this provision does not, either expressly or by necessary intendment, extend to the making of separate regimes governing individual permit holders. Consequently, this present Regulation must be accounted another example of an exercise of the dispensing power under cover of the word “respecting.”

4. The provisions purported to have been dispensed with in favour of the Montreal Trust Company are as follows:

(i) *Subsection 7 (2)*

“Where available oil and gas rights are to be disposed of by the Chief Office, he shall

(a) under such specified terms and conditions as he sees fit, invite tenders, by public advertisement or by such other method as he may consider advisable, for the oil and gas rights underlying a parcel of land and may issue a contract to the person submitting the highest tender in accordance with the invitation;

(b) in his discretion, reject all tenders; and

(c) with respect to a parcel of land for which no tender has been received, issue, during the period of six months following the opening date of the original tender, a contract for that parcel to a person submitting an offer on the same terms and conditions as stated in the original invitation to tender.”

(ii) *Subsection 14 (1)*

“A permittee who has complied with the terms of the permit may select up to one-half of the permit area relinquished for an oil and gas lease or leases unless other entitlement is expressed in the conditions of the invitation to tender issued under section 7.”

(iii) *Subsection 15 (2)*

“An application for a lease shall be accompanied by the first year’s lease rental and shall be made to the Chief Officer during the term of the permit or any extension thereof.”

Senator Godfrey: I think I just—I just wrote a letter, but I guess I am a director of the Montreal Trust Company so I will just put it on the record that I will not take part in the proceedings. I do not need to resign from the Committee, I do not think.

[Interprétation]

2. Les membres du Comité se rappelleront sans doute que l’effet rétroactif que donnait le DORS/74-206 à ce règlement et qui était alors considéré comme *ultra vires*, a par la suite été confirmé aux termes de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, 23 Elizabeth II, chapitre 15, article 3.

3. Ce règlement de dispense accordé à la Montreal Trust Company est réputé fait conformément au paragraphe 4(a) de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes qui se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(a) *concernant* l’octroi et les modalités de baux, de permis et de licences pour l’exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes;»

Toutefois, cette disposition ne prévoit pas, explicitement ou implicitement, l’établissement de régimes distincts pour certains détenteurs de permis. Par conséquent, ce Règlement doit être considéré comme étant un autre exemple de l’exercice d’un pouvoir de dispense sous-entendu dans le mot «concernant».

4. Cette dispense accordée à la Montreal Trust Company visait les dispositions suivantes:

(i) Paragraphe 7(2)

«Lorsque le fonctionnaire en chef doit aliéner des droits sur le pétrole et le gaz disponibles, il doit,

(a) selon les termes et conditions prescrits qu’il juge opportuns, solliciter des offres, par avis public ou toute autre méthode qu’il peut estimer recommandable pour les droits de pétrole et de gaz sous-jacent à un terrain, et peut octroyer un contrat à la personne qui présente la soumission la plus élevée conformément à l’appel d’offres;

(b) à sa discrétion, rejeter toutes les soumissions; et

(c) en ce qui concerne un terrain pour lequel aucune soumission n’a été présentée, octroyer, dans les six mois qui suivent l’expiration du délai initial de l’appel d’offres, un contrat pour ce terrain à une personne qui présente une soumission aux mêmes conditions et termes prescrits dans l’appel d’offres initial.»

(ii) Paragraphe 15(1)

«Un titulaire de permis qui s’est conformé aux conditions du permis aura le droit de choisir jusqu’à la moitié de la zone de permis rétrocédée contre une concession ou des concessions de pétrole et de gaz, à moins qu’un autre titre ne soit mentionné dans les conditions de l’appel d’offres en vertu de l’article 7.»

(iii) Paragraphe 15(2)

«Une demande de concession doit s’accompagner de la redevance fixe de la concession pour la première année et s’adresser au fonctionnaire en chef durant la période de validité du permis ou de toute prolongation de ce dernier.

Le sénateur Godfrey: Je viens de rédiger une lettre, mais comme je suis l’un des directeurs de la Montreal Trust Company j’indiquerai au compte rendu que je ne prendrai pas part à la discussion. Je ne crois cependant pas qu’il soit nécessaire de donner ma démission au comité.

[Text]

Senator Lafond: Please do not, we would lack a quorum.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Senator Godfrey's statement should be quite satisfactory.

Are there any comments?

Mr. Robinson: Our counsel has said in paragraph 3 of his comments—I do not think the other two are probably too important unless he has some further comment to make—but in paragraph number 3 of his comments he says:

This provision does not, either expressly or by necessary intendment, extend to the making of separate regimes governing individual permit holders.

Then he goes on:

Consequently, this present Regulation must be accounted another example of an exercise of the dispensing power under cover of the word "respecting."

I suppose that is just another illustration for our observation.

• 2210

Senator Lafond: Another illustration of what we hope to say in our final report.

Mr. Eglington: Actually, I suppose what I should do is write to them and say that the Committee has noted that it has happened again.

Mr. Robinson: See what kind of response you get.

Mr. Eglington: The Ministry of Indian Affairs and Northern Development, the Instruments Officer there is Mr. Roy and he is always prompt and polite.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next, Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment SOR/76-304, Counsel's comments printed herewith.

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY REGULATIONS, amendment

Pilotage Act

P.C. 1976-1061

July 16, 1976

Explanatory Note

1. This amendment extends for a further two years the period of grace that was allowed to a holder of a licence or pilotage certificate to gain a "certificate indicating that he has attended and successfully completed a radar simulator course and has obtained a Restricted Radio telephone Operator's Certificate."

2. It is unfortunate that the previous period of grace expired on March 31, 1976; for this present amendment granting a longer period of grace only came into effect on May 7, 1976, when the amendment was registered as SOR/76-304. Consequently, between April 1 and May 6, 1976 (inclusive), any holder of a licence or pilotage certificate who did not hold the

[Interpretation]

Le sénateur Lafond: Non, je vous en prie, nous n'aurions plus le quorum.

Le coprésident (sénateur Forsey): La déclaration du Sénateur Godfrey sera tout à fait satisfaisante.

Y a-t-il des observations?

M. Robinson: Notre avocat a indiqué au troisième alinéa de ses observations—je ne pense pas que les deux autres soient importants à moins qu'il ait d'autres observations à faire—mais dans son troisième alinéa il déclare:

Toutefois, cette disposition ne prévoit pas, explicitement ou implicitement, l'établissement de régimes distincts pour certains détenteurs de permis.

Il écrit ensuite:

Par conséquent, ce règlement doit être considéré comme étant un autre exemple de l'exercice d'un pouvoir de dispense sous-entendu dans le mot «concernant».

J'imagine qu'il s'agit là d'une autre illustration pour notre gouverne.

Le sénateur Lafond: Cet exemple illustre ce que nous espérons inscrire dans notre rapport final.

M. Eglington: En vérité, je suppose que vous devriez leur écrire et leur dire que le Comité a remarqué que cela s'est encore produit.

M. Robinson: Nous verrons le genre de réponse que nous recevrons.

M. Eglington: L'agent responsable des textes réglementaires au ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord est M. Roy qui est toujours diligent et poli.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons au Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification, DORS/76-304. Les commentaires du conseiller juridique sont annexés.

RÈGLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES—Modification

Loi sur le pilotage

C.P. 1976-1061

Le 16 juillet 1976

Note explicative

1. Cette modification prolonge de deux ans le délai qui était accordé au détenteur d'un brevet ou d'un certificat de pilotage pour obtenir «un certificat attestant qu'il a suivi et terminé avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar et qu'il a obtenu un certificat restreint de radio téléphoniste».

2. Il est malheureux que le délai précédent ait expiré le 31 mars 1976 car la présente modification accordant un délai plus long, n'est entrée en vigueur que le 7 mai 1976, date de l'enregistrement sous le numéro DORS/76-304. Par conséquent, tout titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage qui ne possédait pas un certificat restreint de radio télépho-

[Texte]

radar simulator and Restricted Radiotelephone Operator's Certificate was in breach of the Regulations and of section 16(1) of the Act, and was, technically, disqualified. Section 37 of the Act provides for a penalty not exceeding \$5,000 on summary conviction of the owner, master or person in charge of a ship that proceeds, when subject to compulsory pilotage, except under the conduct of a licensed pilot or holder of a pilotage certificate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything further, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything any member of the Committee wants to raise? If not, we can proceed, I think, then, to SOR/76-305-Motor Vehicle Safety Regulations, amendment and the correspondence, Mr. Eglington's letter of July 9, 1976, to Mrs. Temple, and Mrs. Temple's reply of July 19. There was a nice prompt one, Senator Godfrey. Ten days. That is not too bad.

July 9, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA

Dear Mrs. Temple:

Re: SOR/76-305, Motor Vehicle Safety Regulations,
amendment

I have perused the above amendment and am a trifle mystified as to why definitions of "antique reproduction vehicle" and "antique vehicle" have been added to the Regulations. Such vehicles do not seem to be dealt with in the Regulations or to be listed in Schedule C to Part I. The Regulations are, of course, extensive and much amended and I may well have missed a reference to these vehicles, in which event I shall appreciate your putting me right.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

July 19, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel
Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments
Victoria Building
Room 314, 140 Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage
Regs., SOR/76-305, Motor Vehicle Safety Regula-

[Interprétation]

niste entre le 1^{er} avril et le 6 mai 1976 (inclusivement) contrevenait au Règlement et au paragraphe 16(1) de la Loi et était techniquement disqualifié. L'article 37 de la Loi prévoit une amende d'au plus \$5,000. sur déclaration sommaire de culpabilité à l'endroit d'un propriétaire, d'un capitaine ou d'une personne ayant charge d'un navire, qui poursuit sa route lorsque le navire est assujéti au pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilotage breveté ou d'un titulaire d'un certificat de pilotage.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Eglington?

M. Eglington: Non, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quelqu'un aimerait-il soulever une question? Sinon, nous passerons au DORS/76-305, Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification et à la correspondance pertinente: la lettre de M. Eglington à M^{me} Temple en date du 9 juillet 1976 et la réponse de M^{me} Temple du 19 juillet. M^{me} Temple a répondu très rapidement; 10 jours ce n'est pas mal.

9 juillet 1976

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
OTTAWA (Ontario)

Madame:

Objet: DORS/76-305, Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

J'ai pris connaissance de la modification susmentionnée et je me demande un peu pourquoi les définitions de «réplique d'ancien modèle» et «d'ancien modèle» ont été ajoutées au Règlement. Ces véhicules ne me semblent pas être compris dans le Règlement ou figurer à l'annexe C de la Partie I. Le règlement est évidemment volumineux et très modifié et il se peut que je n'aie pas remarqué que ces véhicules y étaient mentionnés auquel cas j'aimerais que vous m'en informiez.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,

Le Sénat,
OTTAWA.

Monsieur,

Objet: DORS/73-82, Règlement général sur le pilotage
DORS/76-305, Règlement sur la sécurité des véhi-

[Text]

tions, SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario proclaimed Exempt from sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act

With respect to your question as to any action the Department of Transport has taken in connection with sections 7(2) and 29(1)(b) of the General Pilotage Regulations, I must inform you that no proposed amendments to these sections are being prepared.

With respect to your question as to SOR/74-157 and the Committee's comments thereon, I would like to point out that to date, no similar exemption order has been made and therefore I cannot of course determine in what manner the Department of Transport will implement the comments of the Committee.

With respect to the new definitions for "antique reproduction vehicle" and "antique vehicle" the purpose of such new definitions appears to have been for the purpose of the new definition of "passenger car" which was enacted in the same amending instrument. This definition of "passenger car" uses the term "antique reproduction vehicle" and the definition of the term "antique reproduction vehicle" uses the term "antique vehicle".

Yours very truly

Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

Mr. Eglington: That was an easy one. That is one in which I can see the obvious.

Mr. Robinson: There was also a reply to some others as well.

Mr. Eglington: We have already considered those.

Mr. Robinson: Yes, I realize that.

Senator Godfrey: I have made a comment that this is a good example of why a legal officer should explain or give reasons, because he very quickly pointed out in the last paragraph why he satisfied us.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right. Our next is National Historic Parks Admission Fees Regulations, amendment SOR/76-308, a very brief comment by Counsel. It is simply an explanatory note that it is not necessary to print, is it?

Mr. Eglington: No, it is not. It is an amendment that was secured by the Committee's representations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/76-326—Hull Inspection Regulations, amendment. Not a reference to Senator Godfrey's home. I gather here there is nothing very much to raise? Better ask translation.

Mr. Eglington: There is also the question of this comparability—not of the actual meaning of the French and English, but

[Interpretation]

cules automobiles DORS/74-157, Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables

En ce qui a trait à votre question sur les mesures que pourrait prendre le ministère des Transports relativement au paragraphe 7(2) et à l'alinéa 29(1)(b) du Règlement général sur le pilotage, je tiens à vous faire savoir qu'aucune modification à ces paragraphes n'est actuellement envisagée.

En ce qui a trait à votre question concernant le DORS/74-517 et aux commentaires du Comité à son endroit, je dois vous faire remarquer que jusqu'à maintenant aucune ordonnance d'exemption de cet ordre n'a été rendue; je ne peux donc voir de quelle façon le ministère des Transports donnera suite aux commentaires du Comité.

En ce qui a trait aux nouvelles définitions de «réplique d'ancien modèle» et de «ancien modèle», elles ont été adoptées conformément à la nouvelle définition de «voiture de tourisme» qui a été adoptée dans le même texte. Cette définition de «voiture de tourisme» comprend aussi le terme «réplique d'ancien modèle» et enfin la définition du terme «réplique d'ancien modèle» comprend le terme «ancien modèle».

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller général
Transport Canada
Direction du Contentieux
M^{me} M. D. Temple
Conseiller juridique

M. Eglington: Cette question s'est réglée facilement puisque la solution était évidente.

M. Robinson: Nous avons aussi reçu une réponse à d'autres questions.

M. Eglington: Elles ont déjà été étudiées.

M. Robinson: Oui, je le sais.

Le sénateur Godfrey: Ce cas est un bon exemple pour confirmer qu'il est important qu'un conseiller juridique nous donne des explications ou des raisons tel que vous le voyez dans le dernier paragraphe de la lettre de Mme Temple.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant au DORS/76-308, Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux—Modification, accompagné d'un bref commentaire de notre conseiller juridique. Il s'agit simplement d'une note explicative. Est-il nécessaire d'en annexer copie?

M. Eglington: Non, ce n'est pas nécessaire. Il s'agit d'une modification qui a suivi les représentations du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons au DORS/76-326, Règlement sur l'inspection des coques—Modification. Il ne s'agit pas du domicile du sénateur Godfrey. Je crois qu'il n'a rien de spécial à dire. Demandons au traducteur.

M. Eglington: Il faut aussi tenir compte de la comparabilité, non de la signification véritable de l'anglais ou du français

[Texte]

now that the regulation has been drafted in both languages, section 7 as it appears on page 2 of the regulation is a pretty stark example of the difference that can come about.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, this is our old friend again. I mean, a nice, short, crisp . . .

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . in French and blatherskite in English.

Mr. Eglington: I spoke to Mr. Ross about this one and Mr. Ross said that it is the accepted view, at least the English drafting, that everything should be spelled out, even though it is already spelled out in the schedule. But this is a pretty vivid example, I think, of the difference in approach. We will probably see more of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think this is a point where two unimpeachably English people like you and me, Mr. Eglington, should make a strong representation on the superiority of the French way of doing things.

Mr. Robinson: Surely, if nothing else, it is being somewhat verbose. If you can do . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: . . . the job with three lines of French and it takes 20 lines of English, certainly there is something wrong.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey ought to be raising the question of economy here again, I think; waste of ink and paper.

Mr. Robinson: Hear, hear.

Senator Godfrey: I prefer it in French.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/76-347 Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment. Here it is a matter of a typographical error and presumably we need not spend any time on that.

PRINCE EDWARD ISLAND FISHERY REGULATIONS,
amendment

Fisheries Act

P.C. 1976-1291

July 21, 1976

Typographical Error

Section 2 of the amendment, adding the new Section 6 (7) to the Regulations: the French text should read, "... un permis décrit à l'annexe A."

This error has been pointed out to the Ministry of State, Fisheries and Marine.

Then the next one is SI/76-58—Spirit Destruction Remission Order, letter of July 12 from Mr. Eglington to Mr. Light. Reply of July 26 from Mr. Prokopowich, and that appears to be it. These should be printed herewith, I think.

[Interprétation]

mais, maintenant que le règlement a été rédigé dans les deux langues, nous constatons que l'article 7 tel qu'il apparaît à la page 2 du règlement illustre très bien la différence qui peut se produire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, il s'agit encore une fois de notre vieil ami. Je veux dire une déclaration courte, précise et cassante . . .

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (Sénateur Forsey): . . . en français et un débit de sottise en anglais.

M. Eglington: J'en ai parlé à M. Ross qui m'a dit que ces termes sont acceptés, du moins dans la rédaction anglaise où tout doit être écrit en toutes lettres mêmes si cela figure à l'annexe. Vous avez là un très bon exemple de la différence avec laquelle la question est abordée. Nous en verrons probablement bien d'autres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà une occasion pour deux anglophones irréprochables tels que vous et moi, monsieur Eglington, de souligner la façon supérieure d'agir des Français.

M. Robinson: De toute façon, cela me paraît quelque peu verbeux. S'il est possible . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: . . . de transmettre le message au moyen de trois lignes en français et que le même texte prend 20 lignes en anglais, il est évident que cela ne va pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aurais cru que le sénateur Godfrey soulèverait la question d'économie à ce moment-ci: gaspillage d'encre et de papier.

M. Robinson: Bravo! bien parlé!

Le sénateur Godfrey: Je préfère le libellé français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons au DORS/76-347, Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification. Il s'agit d'une erreur typographique sur laquelle il n'est pas nécessaire de passer notre temps.

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD—MODIFICATION

Loi sur les pêcheries

C.P. 1976-1291

Le 21 juillet 1976

Erreur typographique

Dans l'article 2 de la modification visant à ajouter le nouvel article 6(7) au Règlement la version française devrait se lire comme suit, « . . . un permis décrit à l'annexe A. »

L'erreur a été signalée au ministère d'État, services des pêches et de la mer.

Nous avons ensuite le TR/76-58, Décret de remise pour de l'eau-de-vie détruite, accompagné de la lettre de M. Eglington à M. Light, datée du 12 juillet ainsi que de la réponse signée par M. Prokopowich datée du 26 juillet. Je crois que ces documents devraient être imprimés en annexe.

[Text]

July 12, 1976

F. E. Light, Esq.

Chief

Legislation Division

Customs Operations Branch

Department of National Revenue

(Customs and Excise)

Sir Richard Scott Building

19th Floor

191 Laurier Avenue West

OTTAWA, Ontario K1P 5J3

Dear Mr. Light:

Re: SI/76-58, Spirit Destruction Remission Order

After looking at the above Order, I concluded that I should write to enquire what documentary evidence will satisfy the Minister of the matters contained in paragraphs (a), (b) and (c) in Section 4.

You will appreciate my concern over the appearance once again of the phrase "to his satisfaction." If those words were omitted, the determination would still be in the hands of the Department and an objective test would obtain. Any applicant aggrieved by a refusal of remission could not, under the Order as at present drafted, argue the sufficiency and cogency of his evidence. He would be faced with the question of whether the Minister was or was not satisfied with it.

I also wonder why the word "may" is used in the first line of Section instead of "shall." Is it intended that some remissions will be made free of the conditions set out in Section 4?

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel

July 26, 1976.

Mr. G. C. Eglington,

Counsel,

Standing Joint Committee on

Regulations and Other Statutory Instruments,

The Senate,

Ottawa, Ontario.

K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SI/76-58—Spirit Destruction Remission Order

This is in response to your letter of July 12, 1976 to Mr. Light regarding several aspects of the subject statutory instrument.

The documentary evidence required to satisfy the Minister of the matters contained in section 4 of the Order is in the form of signed statements from officials of the licensed distillery or warehouse requesting the remission, excise officers or R.C.M.P. and the transportation company in instances of in

[Interpretation]

Le 12 juillet 1976

Monsieur F. E. Light

Chef

Division de la législation

Direction des opérations douanières

Ministère du Revenu national

(douanes et accise)

Immeuble Sir Richard Scott

19^e étage

191, ouest, avenue Laurier

OTTAWA (Ontario) K1P 5J3

Monsieur:

Objet: TR/76-58 Décret de remise pour de l'eau-de-vie détruite

Après avoir étudié le décret susmentionné, j'ai conclu qu'il me fallait vous écrire pour savoir quelle preuve documentaire le ministre jugerait satisfaisante pour les questions mentionnées aux paragraphes (a), (b) et (c) de l'article 4.

Cette phrase «juge satisfaisante» me préoccupe encore. Si les mots étaient omis, la décision en reviendrait tout de même au ministère et un examen objectif suffirait. Tout requérant qui se voit refuser une remise ne pourrait pas, en vertu du décret actuel, discuter de la suffisance et de l'importance de sa preuve documentaire. Il lui faudrait savoir si le ministre la juge satisfaisante.

Je m'en demande aussi pourquoi le mot «peut» est utilisé à la première ligne de l'article au lieu de «doit.» Veut-on préciser que certaines remises seront accordées sans que les conditions établies à l'article 4 soient remplies.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller
G.C. Eglington

Le 26 juillet 1976

Monsieur G.C. Eglington,

Conseiller,

Comité mixte permanent des règlements

et autres textes réglementaires,

Le Sénat,

OTTAWA.

Monsieur,

Objet: TR/76-58, Décret de remise pour de l'eau-de-vie détruite

Voici la réponse à votre lettre du 12 juillet 1976 adressée à M. Light relativement à plusieurs aspects du texte réglementaire susmentionné.

La preuve documentaire que le ministre jugera satisfaisante concernant les conditions stipulées à l'article 4 du Règlement est constituée par les déclarations portant la signature des préposés de la distillerie ou de l'entrepôt licencié qui demande la remise, des préposés de l'accise ou des membres de la GRC

[Texte]

transit losses. These statements are expected to be such as will satisfy the Minister that the spirits were in fact lost due to accident and did not go into consumption.

It may be worthwhile to point out that these procedures are identical to those in effect prior to the Governor in Council making the Order. The purpose of seeking the Order was to eliminate the need of submitting an individual request to the Governor in Council in each instance.

The phrase "to his satisfaction" and the word "may" were used in view of the use of similar expressions in subsection 137(3) of the Excise Act which deals with other types of spirit losses which "may be allowed" "where the distiller establishes to the satisfaction of the Minister that a loss of spirits occurred".

In response to the last query of your letter, it is not our intention that remissions will be made free of the conditions set out in section 4.

Yours truly,

W. Prokopowich,
A/Chief,
Policy and Legislation.

Mr. Eglington: Well, in this instance, Mr. Chairman, I think that the reply is pretty convincing that what appears in the remission order is acceptable, but I should say that the Committee sees time and time again in remission orders the same phrase. In this instance the Department can point to the use of the same language in a statutory revision to like effect in slightly different context, but the Committee has objected in the past to the constant use of the words: to the satisfaction of the Minister or the collector, the regional director.

• 2215

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would gather in this case that you do not think it is necessary to follow it up particularly?

Mr. Eglington: No, I do not think so.

Mr. Robinson: We have just made the same observation together, that is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next thing we have here is Imported Demonstration Aircraft Remission order, SI/76-57. There is a series of them on which counsel have no comment. I would just mention this. I will just mention SI/76-69, Electronic Subsystems for Communication Satellites Remission Order; SI/76-72 and SI/76-83, Olympic Games Remission Order and amendment; SI/76-81, Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections Remission Order; and SI/76—Could not all these just be copied without my reading them out? Will someone say "dispense"?

Senator Lafond: They will be printed.

[Interprétation]

et de la société de transport concernant des marchandises en transit perdues. Ces déclarations seront faites de manière à convaincre le ministre que l'eau-de-vie a été perdue à cause d'un accident et qu'elle n'a pas été consommée.

Il est peut-être bon de signaler que ces dispositions sont identiques à celles déjà en vigueur avant le décret du gouverneur en conseil. Celui-ci visait à éliminer la nécessité de soumettre, dans chaque cas, une demande individuelle au gouverneur en conseil.

L'expression «que ce dernier juge satisfaisante» et le mot «peut» ont été utilisés en raison d'expressions similaires employées au paragraphe 137(3) de la Loi sur l'accise qui traite de remise pour d'autres pertes d'eau-de-vie qui «peut être accordée» «dorsque le distillateur établit, à la satisfaction du Ministre, qu'une perte de l'eau-de-vie est intervenue».

En réponse à votre dernière question, nous n'avons pas l'intention d'accorder les remises sans tenir compte des conditions stipulées à l'article 4.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiment les meilleurs.

Le chef de la Section de la politique
et de la législation,
W. Prokopowich

M. Eglington: Monsieur le président, dans ce cas-ci, je crois que la réponse de M. Prokopowich doit nous persuader que le contenu du décret de remise est acceptable. J'ajouterai que le Comité voit sans cesse le même libellé dans les décrets de remise. Cette fois-ci, le ministère peut utiliser le même langage dans une révision statutaire pour produire le même effet dans n contexte légèrement différent. Cependant, dans le passé, le Comité s'est opposé à l'utilisation constante des termes suivants: jugé satisfaisant par le ministre ou le percepteur, le directeur régional.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je conclus que vous jugez qu'il n'est pas spécialement nécessaire de donner suite à cette affaire.

M. Eglington: Non, je ne crois pas.

M. Robinson: Nous avons simplement tous fait le même commentaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons au TR/76-57, Décret de remise visant les aéronefs de démonstration importés. Nous avons toute une liste de TR au sujet desquels le conseiller juridique n'a pas fait de commentaire. Je mentionnerai le TR/76-69, Décret de remise sur les sous-systèmes électroniques des satellites de communication; les TR/76-72 et 76-83, Décret de remise (Jeux olympiques) et Modification; le TR/76-81, Décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés; le TR/76... Je voudrais bien que quelqu'un me dispense de la lecture de tous ces décrets.

Le sénateur Lafond: Ils seront imprimés en annexe au compte-rendu.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Has any member of the committee any comments to raise on these? I have not read them, and I have none myself. Counsel apparently thinks they will get under the wire, so I am inclined to think that perhaps we have come to the point wherein I may entertain a motion for adjournment.

An hon. Member: So moved.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.
Thank you very much.

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des observations à faire au sujet de ces décrets? Puisque je ne les ai pas lus, je n'ai pas de commentaire à faire. Le conseiller juridique semble croire qu'ils sont tous recevables. Je crois que ce serait un bon moment pour lever la séance.

Une voix: Je propose l'ajournement.

Le coprésident (sénateur Forsey): La séance est levée.
Merci beaucoup.

Issue No. 6

Thursday, December 2, 1976
Tuesday, December 7, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 6

Le jeudi 2 décembre 1976
Le mardi 7 décembre 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

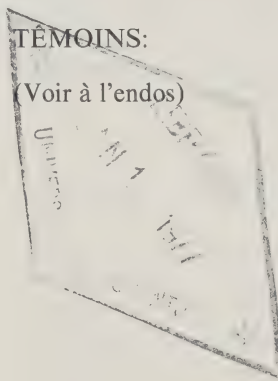
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la
trentième législature, 1976

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 2, 1976
(7)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchar, Brewin, Goodale, Hnatyshyn and McCleave.

Appearing: The Honourable James Jerome, Speaker of the House of Commons.

Witnesses: Mr. Alistair Fraser, Clerk of the House of Commons. Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

The Committee proceeded to consider matters relating to staffing.

Moved by the Honourable Senator Lafond,—That this Committee supports the contractual arrangements recommended by the Honourable Speaker of the House of Commons relating to salaries of Counsel to the Committee and secretary.

After debate thereon, the question being put on the motion it was, by a show of hands, agreed to: YEAS: 4; NAYS: 3.

At 12:15 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 7, 1976
(8)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

The Committee considered correspondence relating to SOR/76-604, Pacific Tariff of Wharf Charges.

On SOR/72-414, SOR/73-295, SOR/74-185 and SOR/76-509 Animal Contagious Diseases Regulations amendments and correspondence relating thereto;

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 DÉCEMBRE 1976
(7)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchar, Brewin, Goodale, Hnatyshyn et McCleave.

Comparait: L'honorable James Jerome, Orateur de la Chambre des communes.

Témoins: M. Alistair Fraser, greffier de la Chambre des communes. M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité poursuit l'étude des questions relatives à la dotation en personnel.

L'honorable sénateur Lafond propose,—Que le Comité appuie les accords contractuels recommandés par l'honorable Orateur de la Chambre des communes concernant les traitements du conseiller du Comité et du secrétaire.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par un vote à main levée par 4 contre 3.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 7 DÉCEMBRE 1976
(8)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 45, sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, Conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (Voir *procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance relative au DORS/76-604—Tarif des droits de quai du Pacifique.

DORS/72-414, 73-295, 74-185 et 76-509—Règlement sur les épizooties—Modifications et la correspondance pertinente;

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate officials of the Department of Agriculture with respect to certain comments of the Committee.

On SOR/74-415, Weights and Measures Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Committee considered, SOR/75-389, SOR/76-416 Bluefin Sport Fishery Regulations amendments, SOR/75-674, SOR/76-193 Petroleum Administration Act Part III Regulations, and amendment, SOR/73-286, SOR/76-62 Canadian Egg Licensing Regulations, and amendment.

On SOR/76-235 Production Cost Index Regulations and SOR/76-344 Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the officials of the Department of Agriculture.

The Committee considered SOR/76-382 Prune Plum Stabilization Regulations, SOR/76-383 Summer Pear Stabilization Regulations.

On SOR/76-327, SOR/76-384, SOR/76-515 Import Control List amendments;

It was agreed,—That the Counsel to the Committee approach the appropriate official of the Department of Industry, Trade and Commerce with a view to expediting an earlier enquiry.

The Committee considered, SOR/76-349, SOR/76-367 Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers), amendments, SOR/76-389 Immigration Regulations, Part I, amendment, SI/76-5 Public Service Health Insurance Regulations, amendment, SI/76-39 Northern Ontario Designated Area Order,

On SI/76-68 Quebec Milk Marketing Levies (Carnation) By-law, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Instruments Officer of the Department of Agriculture.

The Committee considered SOR/76-219, SOR/76-341 Special Appointment Regulations, No. 6 and No. 7, SOR/76-306 Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regulations, SOR/76-313 "Royalton" Transport Exemption Regulations, SOR/76-314 "Yankcanuck" Transport Exemption Regulations, SOR/76-315 "Chi-Cheemaun" Transport Exemption Regulations, SOR/76-318 Pacific Pilotage Regulations, amendment, SOR/76-323 DEW Line Supply Order, 1976, SOR/76-337 Canada Labour Standards Regulations, amendment, SOR/76-338 Fair Wages and Hours of Labour Regulations, amendment, SOR/76-340 The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment, SOR/76-346 Otter Trawl Fishing Regulations, amendment, SOR/76-353 Dairy Herd Inspection Fees Order, SOR/76-363 British Columbia Egg Order, SOR/76-365 Nanaimo Harbour Commission Floats By-law, amendment, SOR/76-368 Schedule H to the Food and Drugs Act, amendment, SOR/76-

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les représentants compétents du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires du Comité.

DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec les représentants du ministère de la Consommation et des Corporations.

Le Comité étudie les DORS/75-389, 76-416—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modifications, les DORS/75-674, 76-193—Règlement de la Partie III de la Loi sur l'administration du pétrole, et modification, les DORS/73-286, 76-62—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada, et modification.

DORS/76-235—Règlement sur l'indice des coûts de production et le DORS/76-344—Règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les représentants du ministère de l'Agriculture.

Le Comité étudie le DORS/76-382—Règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux, le DORS/76-383—Règlement sur la stabilisation du prix des poires d'été.

DORS/76-327, 76-384, 76-515—Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modifications;

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Industrie et du Commerce en vue d'accélérer l'enquête antérieure.

Le Comité étudie les DORS/76-349, 76-367—Règlement sur les prestations d'aide à l'inspection (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage)—Modifications, le DORS/76-389—Règlement sur l'immigration, Partie I—Modification, le TR/76-5—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique—Modification, le TR/76-39—Décret sur les zones désignées du Nord de l'Ontario.

Le TR/76-68—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Carnation)—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec l'agent responsable des textes réglementaires du ministère de l'Agriculture.

Le Comité étudie les DORS/76-219, 76-341—Règlement n° 6 et n° 7 portant affectation spéciale, le DORS/76-306—Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser), le DORS/76-313—Règlement d'exemption de permis (navire «Royalton»), le DORS/76-314—Règlement d'exemption de permis (navire «Yankcanuck»), le DORS/76-315—Règlement d'exemption de permis (navire «Chi-Cheemaun»), le DORS/76-318—Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique—Modification, le DORS/76-323—Décret sur l'approvisionnement de réseau avancé de pré-alerte, 1976, le DORS/76-337—Règlement du Canada sur les normes du travail—Modification, le DORS/76-338—Règlement sur les justes salaires et les heures de travail—Modification, le DORS/76-340—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification, le DORS/76-346—Règlement de chalutage—Modification, le DORS/76-353—Décret sur les frais d'inspection des bovins

387, SOR/76-388 General Excise and Sales Tax Regulations, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain comments by Counsel to the Committee and certain correspondence be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:40 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

laitiers, le DORS/76-363—Décret sur les œufs de la Colombie-Britannique, le DORS/76-365—Règlement sur les pontons de la Commission de port de Nanaimo—Modification, le DORS/76-368—Annexe H de la Loi des aliments et drogues—Modification, les DORS/76-387, 76-388—Règlement général sur les taxes de ventes et d'accise—Modifications.

Le conseiller répond aux questions.

Le coprésident autorise que certains commentaires du Conseiller du Comité et une certaine correspondance soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 10 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, December 7, 1976.

• 0952

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. I regret to say our co-chairman, Senator Forsey, has been in hospital since the middle of the last meeting and is not apt to be returning to the deliberations of this committee until sometime late in January. I think perhaps the Clerks could obtain a suitable card that might be brought around to each one of us for signature to send to him.

This morning we will resume our consideration of regulations and other statutory instruments, our regular Tuesday business. We start with SOR/730-604, the Pacific Tariff of Wharf Charges, before us November 28, 1974 and February 12, 1976.

A letter from Mr. Eglington to Mr. Gaulin of May 25, 1976 and his reply back of June 9, 1976 with a definition and these are—we do not have to print all the definitions do we, Mr. Eglington?

Mr. G. C. Eglington (Adviser to the Committee): Just Section 46.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And Section 46. (1), (2) and (3) are the definitions under the heading free time. These two letters and that definition are herewith printed.

May 25, 1976

Robert Gaulin, Esq.,
General Counsel,
National Harbours Board,
Transport Canada Building,
Place de Ville, Ottawa,
Ottawa, Ontario K1A 0N6

Re: SOR/73-604, Pacific Tariff of Wharf Charges

Dear Mr. Gaulin:

I refer to your letter of the 18th December last past in which you expressed the hope that the above Tariff would soon be replaced by a new Pacific Terminal Tariff By-law, in the drafting of which the Committee's concern about the discretion in relation to free time in section 15(4) of the current Tariff would be "kept in mind".

I shall be glad if you will kindly let me know when the new By-law is to be made and whether or not the point about free time has in fact been taken into account. I note that the Committee's views have been respected in the drafting of the new section 4.1(3) of the Montreal Harbour Railway Tariff (SOR/76-190).

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 7 décembre 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Je regrette de dire que notre coprésident, le sénateur Forsey, est hospitalisé depuis qu'il nous a quittés lors de la dernière réunion, et qu'il ne sera sans doute pas des nôtres avant la fin de janvier. Il serait peut-être opportun que les greffiers se procurent une belle carte que nous pourrions signer et lui envoyer avec nos vœux de prompt rétablissement.

Ce matin, nous reprenons notre étude des règlements et autres textes réglementaires, c'est-à-dire nos travaux du mardi. Nous commençons par le DORS/73-604, tarif des droits de quai du Pacifique, soumis au Comité les 28 novembre 1974 et 12 février 1976.

Comme documents, nous avons une lettre datée du 25 mai 1976, de M. Eglington à M. Gaulin, et la réponse de ce dernier, datée du 9 juin 1976; à cette réponse est annexée une définition... Nous n'avons pas à faire imprimer toutes les définitions, monsieur Eglington?

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Non, seulement l'article 46.

Le coprésident (M. McCleave): Les paragraphes 46.(1), (2) et (3) sous la rubrique «séjour gratuit» contiennent les définitions. Ces deux lettres et ces définitions sont imprimées ici.

Le 25 mai 1976

Monsieur Robert Gaulin
Conseiller général
Conseil des ports nationaux
Édifice Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N6

Objet: DORS/73-604, Tarif de droits de quai du Pacifique

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 18 décembre dernier où vous exprimiez le souhait que le tarif susmentionné soit rapidement remplacé par un nouveau règlement sur le tarif du terminal du Pacifique, qui tiendrait compte des réserves du Comité quant à la discrétion concernant le séjour gratuit stipulé au paragraphe 15(4) du tarif actuel.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire savoir à quelle date le nouveau règlement sera établi, et s'il tiendra effectivement compte de la question du séjour gratuit. Je constate que les opinions du Comité ont été respectées pour ce qui concerne le libellé du nouveau paragraphe 4.1(3) du tarif des droits ferroviaires du port de Montréal (DORS/76-190).

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
G. C. Eglington

[Texte]

June 9, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.

RE: SOR/73-604, Pacific Tariff on Wharf Charges

Our File: 720-B4(A)

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of May 25, 1976 asking when the new By-Law is to be made to replace the above.

As it is some forty-six pages long it is not yet in its final form, although it is hoped that after spending some eighteen months on it, it will soon be submitted by the Board.

I enclose a copy of the provision concerning free time which has received tentative approval by the Department of Justice.

Yours very truly,

Robert Gaulin,
General Counsel.

FREE TIME

46. (1) The free time allowed is,

- (a) in the case of goods brought in by vessel, five days following the complete unloading of the vessel; and
- (b) in the case of goods brought in other than by vessel, ten days following their delivery to Board property.

(2) Saturdays and holidays are not counted in computing free time.

(3) Where, as a result of unusual weather conditions, work stoppages or other extenuating circumstances, it is not reasonably practicable for the owner to remove goods from Board property, free time shall be extended until such time as it is reasonably practicable to remove the goods.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this amendment has yet to appear, but the same text has been incorporated in other tariffs of wharf charges. So the point has obviously been taken by the Department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that in effect they have listened to the representation of the committee and governed themselves accordingly. Thank you.

SOR/72-414 and SOR/73-295 and SOR/74-185 and SOR/76-509 are all amendments to the Animal Contagious Diseases Regulations before us, on March 6, 1975.

There is Mr. Eglington's letter to Mr. Roger of March 27, 1975 and a reply from Mr. Payne of July 19, 1976 which also

[Interprétation]

Le 9 juin 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseil juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique

Notre référence: 720-B4 (A)

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 25 mai 1976 où vous demandiez à quelle date sera remplacé le règlement susmentionné.

Le nouveau Règlement d'environ 46 pages n'est pas encore définitif, mais nous espérons que le Conseil sera bientôt en mesure de vous le soumettre, après s'y être déjà consacré pendant presque dix-huit mois.

Veuillez trouver ci-joint une copie de la disposition relative au séjour gratuit que le ministère de la Justice a acceptée provisoirement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller général
Robert Gaulin

Séjour gratuit

46. (1) Est autorisé un séjour gratuit

- a) de cinq jours, après le déchargement complet du navire dans le cas de marchandises apportées par bateau, et
- b) de dix jours, après la livraison sur la propriété du Conseil dans le cas de marchandises apportées autrement que par bateau.

(2) Il n'est pas tenu compte des samedis et jours fériés dans le calcul du séjour gratuit.

(3) Lorsque, à la suite de conditions atmosphériques inhabituelles, d'arrêts de travail ou autres circonstances atténuantes, il est déraisonnable d'exiger du propriétaire l'enlèvement des marchandises de la propriété du Conseil, le séjour gratuit est prolongé jusqu'à ce qu'il soit raisonnablement possible d'enlever les marchandises.

M. Eglington: Monsieur le président, cet amendement ne figure pas encore dans le texte qui nous intéresse, mais il a été incorporé à d'autres textes sur les droits de quai et les tarifs. Le ministère a donc bien compris nos intentions.

Le coprésident (M. McCleave): Il a donc, en fait, écouté les instances du Comité et s'est conduit en conséquence. Merci.

Nous passons aux DORS/72-414, DORS/73-295, DORS/74-185 et DORS/76-509, qui sont tous des modifications apportées aux règlements sur les épizooties et qui ont été soumis au Comité le 6 mars 1975.

Nos documents consistent en une lettre du 27 mars 1975, de M. Eglington à M. Roger, et une réponse du 19 juillet 1976, de

[Text]

incorporates a memorandum received on June 22, 1976 in this area from Mr. J. E. McGowan and a further commentary under SOR/76-509 of October 22, 1976, which has the comments upon the letter of Mr. Payne, and these are printed herewith.

March 27, 1975

R. Roger, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Agriculture,
Sir John Carling Building,
Carling Avenue,
Ottawa, Ontario K1A 0C5

Re: SOR/72-414 and SOR/73-295, Animal Contagious Diseases Regulations

Dear Mr. Roger:

The above Regulations were before the Committee at its meeting of March 6, 1975. As a result of the consideration of SOR/73-295, I have been directed to enquire of you whether it was the intention of the Department in drafting this regulation to limit compensation in the circumstances described to \$300.00, when the fair market value of some purebred cattle is well in excess, and indeed is many times, that amount.

As to SOR/72-414, I assume that you will have already read the comment in the transcript of the Proceedings and that in due course a suitable amendment to the English text of section 63(2)(a)(ii) will be made.

With thanks for your recent letters on the Crop Insurance Regulations and the Manufacturing Milk and Cream Stabilization Order, I am,

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Ottawa, July 19, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory
Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Re: SOR/73-414 and SOR/73-295, Animal Contagious Diseases Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have your letter of July 8, 1976 on the foregoing regulations.

The attached memo from Mr. J. E. McGowan, Assistant Deputy Minister, Health of Animals Branch of this Depart-

[Interpretation]

M. Payne, réponse à laquelle est annexée une note reçue le 22 juin 1976 et provenant de M. J. E. McGowan; il y a également d'autres observations sur le DORS/76-509, observations datées du 22 octobre 1976 et portant sur la lettre de M. Payne; tous ces documents sont imprimés ci-après.

Le 27 mars 1975

Monsieur R. Roger
Directeur du contentieux
Ministère de l'Agriculture
Immeuble Sir John Carling
Avenue Carling
Ottawa (Ontario) K1A 0C5

Objet: DORS/72-414 et DORS/73-295, Règlements sur les épizooties

Monsieur,

Le Comité a étudié les règlements mentionnés ci-dessus au cours de sa réunion du 6 mars 1975. Par suite de l'étude du DORS/72-295, on m'a chargé de vous demander si le ministère avait l'intention, en rédigeant ce règlement, d'imposer une limite de \$300 aux indemnités accordées dans les circonstances décrites, alors que la valeur marchande de certains animaux de race dépasse largement cette somme.

Pour ce qui est du DORS/72-414, je suppose que vous avez déjà lu les commentaires dans le procès-verbal et qu'en temps et lieu, on apportera la modification nécessaire à la version anglaise du sous-alinéa 63(2)a)(ii).

Je vous remercie pour vos récentes lettres concernant le Règlement sur l'assurance-récolte et le Décret sur la stabilisation des prix du lait et crème destinés à la transformation.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller
G. C. Eglington

Ottawa, le 19 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa.

Objet: DORS/72-414 et DORS/73-295, Règlements sur les épizooties

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 8 juillet 1976 portant sur les règlements susmentionnés.

La note de service ci-jointe de M. J. E. McGowan, sous-ministre adjoint de la Direction de l'hygiène vétérinaire du

[Texte]

ment adequately explains the current situation with regard to compensation.

Once Bill C-28 is proclaimed and its regulations in place, your objections should be satisfied.

Yours truly,

F. E. Payne
Acting Assistant Deputy Minister

Ottawa, Ontario K1A 0Y9
June 22, 1976

MEMORANDUM TO: Mr. C. R. Phillips
Assistant Deputy Minister
Production and Marketing Branch
Sir John Carling Building, Room 6101

SUBJECT: SOR/72-414 and SOR/73-295, Animal Contagious Diseases Regulations

This is further to your memorandum dated May 18, 1976, concerning the above amendments to the Animal Contagious Diseases Regulations.

Bill C-28, an Act to amend the Animal Contagious Diseases Act, was passed by Parliament on December 18, 1975, and received Royal Assent on December 20, 1975. This Bill contains the following provisions on the matter of compensation:

"Section 12, (1) Subject to Section 10, the Minister may order compensation to be paid to the owners of animals destroyed under this Act.

(2) The compensation ordered to be paid under this section for an animal destroyed under this Act shall be the market value which the animal, in the opinion of the Minister or a person appointed by him for that purpose, would have had immediately before destruction if it had not been subject to destruction under this Act, except that the compensation shall not exceed

(a) in the case of horses, such maximum amounts as may be prescribed by the Governor in Council for purebred and grade animals; and

(b) in the case of cattle or sheep destroyed pursuant to any area or herd disease eradication program instituted pursuant to the regulations, such maximum amounts as may be prescribed by the Governor in Council for purebred and grade animals, minus an amount equal to the value of the carcass thereof, as determined by the Minister or by a person appointed by him for that purpose."

You will note that paragraph (b) provides for a new system of payment of compensation which allows the owner to receive the total amount of compensation due to him, less the carcass value. This will enable the Branch to advise the owner before slaughter of the total amount of money which he will receive in compensation for his animal.

Bill C-28 has not been proclaimed as yet, since its proclamation will involve repealing the Livestock Shipping Act and

[Interprétation]

Ministère explique adéquatement la situation qui a cours actuellement au sujet de l'indemnité.

Une fois le bill C-28 proclamé et les règlements afférents en vigueur, j'ai confiance que les questions sur lesquelles portaient vos objections seront réglées à votre satisfaction.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint intérimaire,
F. E. Payne.

Ottawa (Ontario) K1A 0Y9
Le 22 juin 1976

NOTE DE SERVICE A: Monsieur C. R. Phillips
Sous-ministre adjoint
Direction de la production et de la commercialisation

OBJET: DORS/72-414 et DORS/73-295, Règlements sur les épizooties

La présente fait suite à votre note de service du 18 mai 1976 au sujet des modifications susmentionnées au Règlement sur les épizooties.

Le bill C-28, Loi modifiant la loi sur les épizooties a été adopté par le Parlement le 18 décembre 1975 et a reçu la sanction royale le 20 décembre 1975. Ce bill contient les dispositions suivantes qui traitent de l'indemnité:

«12. (1) Sous réserve de l'article 10, le Ministre peut ordonner qu'une indemnité soit payée au propriétaire d'animaux détruits en vertu de la présente loi.

(2) L'indemnité dont le paiement est ordonné en vertu du présent article, à l'égard d'un animal détruit en vertu de la présente loi, doit être la valeur marchande que, d'après le Ministre ou une personne nommée par lui à cette fin, l'animal aurait eue immédiatement avant sa destruction s'il n'avait pas été susceptible de destruction en vertu de la présente loi, sauf que l'indemnité ne doit pas excéder,

(a) dans le cas des chevaux, les montants maximums que peut prescrire le gouverneur en conseil pour les animaux de race pure et pour les animaux sans race; ni,

(b) dans le cas de bovins ou de moutons détruits en exécution d'un programme de suppression de la maladie par zone ou par troupeau, établi conformément aux règlements, les montants maximums que peut prescrire le gouverneur en conseil pour les animaux de race pure et pour les animaux sans race moins la valeur que le Ministre ou la personne qu'il désigne à cette fin attribue à l'animal abattu.»

Vous noterez que l'alinéa (b) prévoit un nouveau système de paiement d'indemnités qui permet au propriétaire de recevoir le montant total de l'indemnité qui lui est due, moins la valeur de la carcasse. Ce système permettra à la Direction d'informer le propriétaire avant l'abattage du montant total qu'il recevra en indemnité pour son animal.

Le bill C-28 n'a pas été encore proclamé, puisque sa proclamation entraînera l'abrogation de la Loi sur l'expédition du

[Text]

Sections 404 and 405 of the Criminal Code. In order to proclaim the Act, it will be necessary to have regulations ready for immediate implementation to replace those pieces of legislation mentioned above which will be repealed. At the present time, a complete redrafting of the Animal Contagious Diseases Regulations reflecting the increased enabling authority provided in the Animal Disease and Protection Act has been completed and is in the process of translation.

We have checked the points raised by the Standing Committee on Section 63, (2), (a), (ii), as amended by P.C. 1972-2401 of October 5, 1972, and find that the English text which reads as follows is correct:

“A herd of negative status in a modified accredited tuberculosis area in the United States.”

The French translation is in fact incorrect. We will bring this matter to the attention of the translators who are presently working on the latest draft to ensure that this error does not occur again.

The maximum which may be paid as compensation in eradication programs has been increased by P.C. 1974-664 of March 26, 1974, to \$450 for purebred animals and \$200 for grade animals. In addition, of course, an owner whose animal is slaughtered pursuant to the present regulations receives the slaughter value of the animal from the abattoir.

These figures are again under review, and it is anticipated that they will be increased for inclusion in the new regulations.

J. E. McGowan
Assistant Deputy Minister

October 22, 1976

ANIMAL CONTAGIOUS DISEASES REGULATIONS,
amendment
Animal Contagious Diseases Act
P.C. 1976-1985

SOR/72-414, SOR/73-295, SOR/74-185, SOR/76-509

Comment upon the letter of Mr. F. E. Payne, 19 July 1976, and the attached memorandum

It is apparent that the new Regulations, soon to appear, will take care of the English-French textual criticism. It is intimated that there will be an increase in the amounts of compensation permitted to be paid by once again increasing the *the maximum amounts* which are still provided for in the new section 12(2) (a) and (b). (This, in fact, subsequently occurred. By SOR/76-509, the maxima were increased to \$600. for purebred animals and \$200. for grade animals.)

The original objection taken was that the setting of maxima cuts out the right of appeal otherwise allowed for by the Act. This is still the position under the recent amendments to the Act, 23-24-25 Eliz. II, cap. 86, for section 14(1) provides:

[Interpretation]

bétail et des articles 404 et 405 du Code criminel. Afin de proclamer la Loi, il sera nécessaire que les règlements soient prêts à être mis en application immédiatement pour remplacer les textes législatifs mentionnés plus haut qui seront abrogés. A l'heure actuelle, une rédaction entièrement nouvelle de l'ancien Règlement sur les épizooties qui tient compte du pouvoir habilitant accru prévu dans la Loi sur les maladies et la protection des animaux, a été achevée, et le nouveau Règlement est en voie d'être traduit.

Nous avons vérifié les points soulevés par le Comité permanent au sujet du sous-alinéa 63(2)(a)(ii), modifié par le C.P. 1972-2401 du 5 octobre 1972, et trouvons que le texte anglais est correct, mais que la version française, qui se lit comme suit, est fautive:

«(ii) D'un troupeau ayant présenté une réaction négative, dans une zone accréditée modifiée et exempte de tuberculose aux États-Unis.»

Nous aviserons les traducteurs qui travaillent actuellement à la dernière rédaction pour veiller à ce que cette erreur ne se reproduise pas.

Le maximum qui peut être payé en indemnité dans le cadre des programmes d'éradication a été porté par le C.P. 1974-664 du 26 mars à \$450 pour un animal de race et à \$200 pour un animal sans race. De plus, bien sûr, un propriétaire dont l'animal est abattu conformément au règlement actuel reçoit de l'abattoir la valeur d'abattage de l'animal.

Ces montants font encore l'objet d'une révision, et l'on prévoit qu'ils seront accrus par le nouveau règlement.

Le sous-ministre adjoint
J. E. McGowan

Le 22 octobre 1976

RÈGLEMENT SUR LES ÉPIZOOTIES—MODIFICATION
Loi sur les épizooties
C.P. 1976-1985

DORS/72-414, DORS/73-295, DORS/74-185, DORS/76-509

Commentaires sur la lettre de M. F. E. Payne, datée du 19 juillet 1976, et sur la note de service jointe

Selon toute apparence, le nouveau règlement, dont la publication ne saurait tarder, assurera la concordance des versions anglaise et française. Il y aura vraisemblablement une hausse des indemnités accordées à laquelle on procédera en augmentant une fois de plus les *taux maxima* auxquels les nouveaux alinéas 12 (2) (a) et (b) pourvoient toujours. (Cette augmentation s'est effectivement produite par l'adoption du DORS/76-509, les maxima sont passés à \$600 pour les animaux de race et à \$200 pour les animaux sans race).

A l'origine, l'objection à cette disposition avait pour motif que la fixation de taux maxima supprimait le droit d'appel que permet autrement la Loi. Les modifications récentes de la Loi, 23-24-25 Eliz. II c. 86, n'ont rien changé à cette situation, puisque le paragraphe 14 (1) se lit comme suit:

[Texte]

"An appeal may be brought to the Assessor appointed under Part II of the Pesticide Residue Compensation Act by the owner of an animal, an animal product or animal by-products, hay, straw, fodder, feed stuff, fertilizer, manure, packing material, container or other thing destroyed under this Act,

(a) where no compensation is awarded, on the ground that failure to award compensation was unreasonable.

(b) in the case of an animal, where no maximum amount of compensation has been prescribed pursuant to section 12 for that animal, or *where a maximum of compensation has been so prescribed but the compensation awarded is less than that maximum amount*, on the ground that the amount of compensation awarded was unreasonable, or

(c) in any other case, on the ground that the amount of compensation awarded was unreasonable.

The new maxima, though constituting an increase of \$150. for purebred animals, (there being no increase in respect of grade animals) still leave the original point open. An animal could be destroyed, its value might be greatly in excess of \$600. or \$200. as the case may be. This result is valid under statute and, since the Department has persisted in it after the Committee's views were made known, it is probably to be accounted a matter of policy. The Committee might, however, wish to seek an assurance from the Department that the and regular intervals.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, does this mean at some future time that larger compensation will be paid to a person who loses his or her livestock because of a contagious disease, is that what that is?

• 0955

Mr. Eglington: There will not be larger compensation unless the regulations are changed again in the future. The Committee's original point was that the compensation might be considerably less than the value of the livestock. The department has persisted in the particular policy it was following, including carrying the further statutory amendment which embodied the same policy, and I am inclined to think that the matter now has gone into the realm of policy beyond the Committee's scrutiny, although the Committee could ask that the amounts be kept under continuing review.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the feeling of members, that we wait passage . . .

Mr. Baldwin: Passage of the legislation using . . .

Mr. Eglington: It simply reinforces the existing set-up where the maximum can be set.

Mr. Baldwin: Parliament has to use the great words Parliament has spoken.

[Interprétation]

«Appel peut être interjeté devant l'évaluateur nommé en vertu de la Part II de la Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides, par le propriétaire de l'animal, des produits ou sous-produits animaux, du foin, de la paille, du fourrage, des aliments pour animaux, des engrais, du fumier, du matériel d'emballage, des conteneurs et des autres choses détruits en application de la présente loi,

(a) lorsqu'aucune indemnité n'est accordée, pour le motif que le refus d'une indemnité est injustifié;

(b) dans le cas d'un animal, pour lequel aucun règlement d'application de l'article 12 ne prévoit d'indemnité maximale, ou *lorsque l'indemnité accordée est inférieure au maximum prévu*, pour le motif que l'indemnité est insuffisante; ou

(c) dans tous les autres cas, pour le motif que l'indemnité accordée est insuffisante».

Les nouveaux maxima, bien qu'ils constituent une hausse de \$150 pour les animaux de race (il n'y a pas eu d'augmentation pour les animaux sans race) ne règlent pas le problème. Un animal peut être détruit et sa valeur peut dépasser de beaucoup le maximum de \$600 ou de \$200 selon le cas. Ceci peut se produire en vertu de la Loi et, comme le ministère n'a pas changé d'attitude après que le Comité a fait connaître son opinion à ce sujet, il faut probablement en conclure qu'il s'agit là d'une politique du ministère. Le Comité pourrait, toutefois, chercher à obtenir du ministère l'assurance que les montants maxima d'indemnités prévus par le Règlement, seront revus régulièrement et fréquemment.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, cela signifie-t-il qu'à un moment donné on versera de plus fortes indemnités aux personnes qui perdent du bétail en raison d'une épizootie? Est-ce de cela qu'il s'agit?

M. Eglington: On ne versera pas de plus fortes indemnités à moins que les règlements ne soient de nouveau modifiés. À l'origine, le comité était d'avis que l'indemnité risquait d'être considérablement inférieure à la valeur du bétail. Le ministère a continué d'appliquer sa politique habituelle et a même adopté un amendement statutaire renforçant cette même politique; je suis maintenant porté à croire que la question est entrée dans le domaine des politiques et est hors de portée du comité, bien que le comité puisse demander que les montants soient constamment réexaminés.

Le coprésident (M. McCleave): Les membres du comité partagent-ils cet avis, et pensent-ils que nous devrions attendre . . .

M. Baldwin: Attendre l'adoption de la loi en nous servant . . .

M. Eglington: Cela renforce simplement les dispositions actuelles, qui permettent d'établir un maximum.

M. Baldwin: Reprenons les mots célèbres: le Parlement a parlé.

[Text]

Mr. Goodale: Is Bill 28 proclaimed at the present time?

Mr. Eglington: Yes, it is now 23,-24,-25, Elizabeth II, Chapter 86.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can anybody recall what type of debate took place at the time, if there were any commitments by the Minister who piloted the legislation?

Mr. Eglington: I do not know, Mr. Chairman.

Mr. Baldwin: I think it was rushed through with one of those bills towards the latter stages of a session when it whizzed past.

Mr. Goodale: It seemed to be one of those that had general agreement, as I recall it, in the House. It was one that all parties were rather anxious to see passed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What bothers me, then, if you say that it is less than the value of the animal . . .

Mr. Eglington: It could well be less than the value.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But does not Subsection 2 say, "shall be the market value which the animal in the opinion of the Minister or person appointed by him for that purpose . . ."?

Mr. Eglington: Paragraph (b) says, "where a maximum amount"—of the Act now—of compensation has been so prescribed, but the compensation awarded is less than that maximum amount". So, there is the power to set the maximum and not a penny beyond that can be paid.

Mr. Baldwin: The Minister of Agriculture?

Mr. Eglington: It is set in the regulations.

Mr. Baldwin: The current Minister does not place a very high value on beef cattle, anyway.

Mr. Goodale: Nonsense.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any attempt to turn this Committee into a discussion on loving is going to be firmly resisted by the Chairman.

You suggest that we could go back and ask that we be kept advised as to the policy that is used to determine the price.

Mr. Eglington: Yes. I think the Committee could ask that these amounts be kept under review.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Does this commend itself to members of the Committee? I guess it does. Thank you.

SOR/74-415—Weights and Measures Regulations, before the Committee June 26, 1975, and February 12, 1976. A letter from Mr. Eglington to Mr. Murchison of July 8, 1976, and Mr. Murchison's reply of September 2, 1976, and a very small notation from our counsel.

[Interpretation]

M. Goodale: La loi C-28 a-t-elle été proclamée actuellement?

M. Eglington: Oui, on la trouve d'ailleurs au chapitre 86 du Volume 23, 24, 25, Elizabeth II.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il quelqu'un ici qui puisse se souvenir du genre de discussion qui a eu lieu à l'époque? Sait-on s'il y a eu des engagements pris par le ministre qui proposait cette loi?

M. Eglington: Je l'ignore, monsieur le président.

M. Baldwin: Je pense qu'on en a précipité l'adoption vers la fin de la session.

M. Goodale: Il semble que c'était une de ces lois qui remportait l'assentiment de tout le monde, si je m'en souviens bien, à la Chambre. C'était une loi que tous les partis avaient hâte de voir adopter.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui me gêne, dans ce cas, si vous dites que le montant accordé est inférieur à la valeur de l'animal . . .

M. Eglington: Il pourrait être bien inférieur à sa valeur.

Le coprésident (M. McCleave): Mais le paragraphe 12.(2) n'indique-t-il pas «... doit être la valeur marchande que, d'après le ministre ou une personne nommée par lui à cette fin, l'animal aurait eu...»?

M. Eglington: Oui, mais l'alinéa b) de la loi actuelle indique: «lorsque l'indemnité accordée est inférieure au maximum prévu». On a donc le pouvoir d'établir un maximum et de ne payer absolument rien de plus.

M. Baldwin: C'est le ministre de l'Agriculture qui a ce pouvoir?

M. Eglington: C'est indiqué dans les règlements.

M. Baldwin: Le ministre actuel n'accorde, de toute façon, pas une très grande valeur aux bovins.

M. Goodale: C'est absurde.

Le coprésident (M. McCleave): Toute tentative visant à mener ce comité à discuter d'amour et d'eau fraîche sera fermement rejetée par le président.

Vous pensez que nous devrions leur écrire et leur demander de nous tenir au courant de la politique utilisée pour établir le prix.

M. Eglington: Oui. Je pense que le Comité pourrait demander que ces montants soient constamment réexaminés.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Les membres du comité en conviennent-ils? Je suppose que oui. Merci.

Passons maintenant au DORS/74-415, Règlements sur les poids et mesures, soumis au comité les 26 juin 1975 et 12 février 1976. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Murchison, datée du 8 juillet 1976, ainsi que la réponse de M. Murchison, datée du 2 septembre 1976; il y a également une petite note rédigée par notre conseiller.

[Texte]

July 8, 1976

John Murchison, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Consumer & Corporate
Affairs,
Hull, Quebec.

Re: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations

Dear Mr. Murchison:

On 19th December last Miss Robertshaw forwarded for the Committee's consideration advice tendered by the Director, Legal Metrology. The Director stated that the points raised by the Committee in connection with the above Regulations would be carefully studied at the time the next major revision of the Regulations is considered. I shall be glad of your advice as to when it is expected that such a revision will take place.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

September 2, 1976

G. C. Eglington, Esq.
Counsel to Standing Joint Committee
of the Senate and House of Commons
On Regulations and other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations

Dear Mr. Eglington:

As requested in your letter of July 8, 1976, I made inquiries as to when the next major revision of the regulations will take place.

I quote in part from a memorandum directed to me by the Director, Legal Metrology and Laboratory Services:

"As I mentioned to you in our telephone conversation of this morning, we expect that several fairly important amendments may be made to the Weights and Measures Act if the proposed Bill on "Statutory Law Amendments Act" is passed. Since these amendments may have the effect of requiring changes in the Weights and Measures Regulations, we would prefer not to consider revising the Weights and Measures Regulations on a piece-meal basis but would prefer to wait until the amendments are passed by Parliament. At that time we could consider other revisions to the Regulations and possibly make such changes as we feel desirable in response to the suggestions made by the Standing Joint Committee on Statutory Instruments."

[Interprétation]

Le 8 juillet 1976

Monsieur John Murchison
Conseiller juridique
Ministère de la Consommation
et des Corporations
Hull (Québec)

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures

Monsieur,

Le 19 décembre dernier, M^{lle} Robertshaw a fait parvenir au Comité, pour étude, l'avis du directeur de la Métrologie légale. Celui-ci a déclaré que les points soulevés par le Comité au sujet du Règlement mentionné ci-dessus seraient étudiés avec attention la prochaine fois qu'une refonte générale en sera engagée. Je vous saurais gré de me faire savoir quand cette refonte aura lieu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 2 septembre 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller du Comité mixte
permanent du Sénat et de
la Chambre des communes
des règlements et autres
textes réglementaires
a/s Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures

Monsieur,

Comme suite à la demande formulée dans votre lettre du 8 juillet 1976, j'ai cherché à connaître la date de la prochaine refonte générale du règlement en question.

La note que m'a adressée le directeur de la Métrologie légale et des Laboratoires comporte en substance ce qui suit:

«Comme je vous l'ai mentionné au cours de notre conversation téléphonique de ce matin, nous nous attendons à ce que plusieurs modifications assez importantes soient apportées à la Loi sur les poids et mesures, si le projet de loi sur la «Loi correctrice de 1976» est adopté. Du fait que ces modifications peuvent entraîner peut-être des changements au Règlement sur les poids et mesures, nous préférons éviter une refonte fragmentaire de ce texte et préferions attendre que ces modifications soient adoptées par le Parlement. A ce moment-là, nous envisagerions même d'apporter d'autres changements au règlement et éventuellement les modifications qui nous paraissent souhaitables en réponse aux propositions faites par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.»

[Text]

Yours sincerely,

J. T. Murchison
Legal Adviser

[Interpretation]

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
J. T. Murchison

WEIGHTS AND MEASURES REGULATIONS

September 10, 1976

The Committee may consider it desirable to place its views and the relevant correspondence before the responsible Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The Committee originally took objection to these regulations in several particulars which were in a sense quite serious. One was self-incrimination and the other was vires. The situation now is that the Committee's comments are being kept on file or kept under review until such time as new amendments to the Weights and Measures Act come forward, and those amendments are supposed to follow the passage of the Statute Law Revision bill. I am not sure whether the Committee wants to await the passage of the omnibus bill or whether it wants to see the amendments come forward now. Certainly the amendments proposed, which are on pages 36 and following of the white document, in this draft bill are extensive amendments to the Weights and Measures Act and will cause extensive amendments to the regulations. It is a question of whether the Committee wants to wait until this bill is passed and the draft regulations are ready, or whether it wants to see these regulations amended now.

• 1000

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think we have any choice on something that is presented upstairs. The downstairs crowd has to keep quiet until . . .

Mr. Eglington: Well, nothing in the amendments is going to affect the particular matters that were before the Committee, but what the department says is: well, we have to amend these regulations extensively anyway, if and when this bill is passed . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh yes.

Mr. Eglington: . . . so why do we not wait until then?

Mr. Baldwin: I think it should be suggested that there is no necessity to wait. It is not a very big job. It is not a very substantial amendment, is it? If there is no consequential effect on the amendments which may be passed when the legislation is through, I do not see why, really, they should have to wait until then. It could at least be put to them on that basis.

If there is a consequential cause and effect, if they are related, it is understandable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The importance of the matter raised by the Committee escapes my memory. Was it a substantial right that we are dealing with here or . . .

RÈGLEMENT SUR LES POIDS ET MESURES

Le 10 septembre 1976

Le Comité aimerait peut-être faire connaître son point de vue et soumettre la correspondance pertinente au ministre compétent.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Le comité s'est d'abord opposé à ces règlements quant à plusieurs détails assez graves. L'un de ces détails était l'auto-inculpation et l'autre la compétence. Pour l'instant, les observations du comité sont classées dans un dossier ou constamment réexaminées jusqu'au moment où l'on essaiera d'apporter de nouvelles modifications à la Loi sur les poids et mesures; ces modifications sont censées suivre l'adoption de la loi sur la révision du droit statutaire. J'ignore si le comité veut attendre l'adoption du Bill omnibus ou s'il préfère que les modifications soient présentées maintenant. Il est certain que les modifications proposées, qui se trouvent aux pages 36 et suivantes du Livre blanc, de l'ébauche de ce bill, constituent des modifications considérables à la Loi sur les poids et mesures et entraîneront de grandes modifications des règlements. Il s'agit de savoir si le Comité veut attendre l'adoption de ce bill dont les règlements sont déjà formulés et prêts à être présentés, ou s'il veut que ces règlements soient modifiés tout de suite.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas que nous ayons la liberté d'agir en ce qui concerne des documents présentés en Chambre. Ici, en bas, nous devons nous tenir tranquille jusqu'à ce . . .

M. Eglington: Voyez-vous, rien dans ces modifications ne va toucher les questions précises qui concernent le Comité, mais le ministère nous dit: nous devons considérablement modifier ces règlements de toute façon, quand le projet de loi sera adopté . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oh oui.

M. Eglington: . . . donc, pourquoi ne pas attendre jusque-là?

M. Baldwin: Je pense qu'il faut indiquer qu'il n'est pas nécessaire d'attendre. Ce n'est pas un très grand travail. Ce n'est pas une modification de fond, n'est-ce pas? Cela n'aura aucune conséquence sur les modifications qui pourraient être présentées une fois la loi adoptée et je ne vois donc pas vraiment pourquoi nous devrions attendre jusqu'alors. Nous pourrions du moins indiquer cela au ministère.

S'il y a vraiment des relations de cause à effet, je comprendrais que nous attendions.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne me souviens plus de l'importance que le Comité a accordée à la question. S'agissait-il d'un droit fondamental que nous défendions ou . . .

[Texte]

Mr. Eglington: Well, one of them apart from the question of *vires*, which was really just as to whether the act extended to dealing with one device as distinct from a class of devices, I suppose, in a way, that could be picayune. But the other point involved was self-incrimination of a repairer, which could be quite important.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, the letter from Mr. Murchison seems to indicate a preference on the part of the department to deal with all regulations together in this particular connection, and therefore to wait until the proposed Statutory Law Amendments Act is passed. But I am inclined to agree with Mr. Baldwin's point that, if there is no direct relationship between that legislation and the suggestions that the Committee made, it might be worth-while suggesting that those other amendments proceed, notwithstanding, but it might be useful to express it in the way that Mr. Baldwin did, that if there is a cause-and-effect relationship, well, we understand, then, the desire to wait, but we would rather have that explained to us if they could.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Senator Lafond agrees and I agree, so I think you have some marching instructions, counsel.

SOR/75-389 and SOR/76-416 take us into the Bluefin Sport Fishery Regulations country. And we have a memorandum of counsel of September 22, 1975, which is printed herewith. I am sorry; and also of August 3, 1976. I presume we can put these two back to back, as they now are, and carry our discussion on from there.

BLUEFIN SPORT FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act
P.C. 1975-1497

September 22, 1975

Criteria 2, 9, 13, 17

1. The revocation of the former sections 12 and 13 removes the ambiguity as to the tonnages of fishing quotas noted before the Committee on 5th June last.

2. The term "sport fishing" in the context of these Regulations is defined in section 2 of the principal Regulations (SOR/74-517) as meaning

"fishing for or catching bluefin by means of rod, line and hook".

Consequently, the new section 12(2) creates a closed and continuing class of vessels to or in respect of which licences may be granted. While the ownership of vessels may change, and the persons on board the vessels may vary from year to year, no new vessels can be admitted to the bluefin sports fishery. One wonders why no provision is made, at the least,

[Interprétation]

M. Eglington: Outre la question de mandat, c'est-à-dire la question de savoir si la loi portait sur l'utilisation d'un seul instrument plutôt que d'une catégorie d'instruments, question négligeable dans une certaine mesure, nous nous préoccupons de l'auto-inculpation d'un réparateur, chose qui risque d'être bien importante.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, la lettre de M. Murchison semble indiquer que le ministère préférerait traiter de tous les règlements en même temps à cet égard et qu'il aimerait donc que nous attendions jusqu'à ce que les modifications à la loi actuelle soient adoptées. Mais je suis porté à convenir, avec M. Baldwin, qu'en cas d'absence de relation directe entre cette loi et les suggestions effectuées par le Comité, il vaudrait la peine de travailler tout de suite à ces autres modifications. Il serait peut-être utile d'exprimer la chose comme l'a fait M. Baldwin, en disant que s'il existait réellement un rapport de cause à effet, nous opterions mais qu'autrement nous aimerions avoir des explications.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le sénateur Lafond et moi-même sommes d'accord; je pense donc, monsieur le conseiller, que vous disposez de nos directives.

Les DORS/75-389 et DORS/76-416 nous amènent au règlement de pêche sportive du thon rouge. Nous avons une note du conseiller, datée du 22 septembre 1975, qui est imprimée ici. Je m'excuse, il y a également une note du 3 août 1976. Je pense que nous pouvons traiter de ces deux notes en même temps.

RÈGLEMENT DE PÊCHE SPORTIVE DU THON ROUGE—Modification

Loi sur les pêcheries
C.P. 1975-1497

22 septembre 1975

Critères 2, 9, 13, 17

1. La révocation des anciens articles 12 et 13 enlève l'ambiguïté relative aux quotas de tonnage de pêche signalée au Comité le 5 juin dernier.

2. L'expression «pêche sportive» dans le contexte de ces règlements est définie à l'article 2 du règlement principal (DORS/74-517) comme suit:

«pêche sportive désigne la pêche ou la capture du thon rouge au moyen d'une canne, d'une ligne et d'un hameçon.»

Par conséquent, le nouvel article 12(2) crée une catégorie fermée et permanente de bateaux auxquels des permis peuvent être accordés. Bien que le propriétaire puisse changer, et que l'équipage puisse varier d'une année à l'autre, aucun nouveau bateau ne peut être autorisé à la pêche sportive du thon rouge. On se demande pourquoi aucune disposition n'a été prise, tout au moins pour délivrer des permis aux nouveaux bateaux

[Text]

for the issuing of licences to new vessels replacing vessels formerly used in the tuna sports fishery.

3. Section 8 of the Regulations, which the Committee queried on 5th June 1975 as constituting a questionable sub-delegation of rule-making power, has not been amended. No reply has been received from the Department of the Environment on this point.

4. The new section 16 of the Regulations empowers the "Regional Director" to vary any close time prescribed by the Regulations in Schedule II. This official personage is nowhere defined in the Regulations as originally made (SOR/74-517) or as subsequently amended (SOR/75-91, SOR/75-389). He might be Father Christmas, but one assumes he is a high functionary of the Ministry of State for Fisheries and Marine. The authority in His Excellency in Council to allow the Regional Director to vary the Regulations in this manner flows from section 34(m) of the Fisheries Act:

"The Governor in Council may make regulations . . .

(m) authorizing a person engaged or employed in the administration or enforcement of this Act to vary any close time or fishing quota that has been fixed by the regulations.

5. Section 18 gives the Minister a discretionary power to cancel or suspend a licence if the licensee is convicted of contravening these Regulations. Penalties for breach of the Act and Regulations are, of course, prescribed by statute (Fisheries Act, sections 58(5), 61. These penalties include fine and imprisonment, and forfeiture of fish and fishing vessel in many instances.)

It may well be proper also to provide for automatic suspension (cancellation) in case of breach as one of the terms and conditions attaching to the issue of every licence. However, it seems quite arbitrary to allow the Minister, in case of breach for which a prosecution lies, a discretion

(i) to suspend a licence (for how long?); or

(ii) to cancel a licence; or

(iii) to leave the licensee in undisturbed possession of his licence.

6. The Bluefin Sports Fishery Regulations are now in a heavily amended state. This latest amendment alters the whole thrust of the regulatory scheme by changing it from a system of quotas and tonnages to one of limiting the vessels that may take part in the fishery and the number of fish that may be taken on a vessel during a season. A better and clearer set of Regulations would have been produced if, instead of so drastic an amendment being engrafted on the earlier Regulations, they had been revoked in their entirety and a fresh set of regulations made.

[Interpretation]

remplaçant ceux qui étaient utilisés auparavant pour la pêche sportive du thon.

3. L'article 8 du Règlement, que le Comité remettait en question le 5 juin 1975, du fait qu'il constituait une sous-délégation de pouvoir de réglementation contestable, n'a pas été modifié. Nous n'avons reçu aucune réponse du ministère de l'Environnement sur cette question.

4. Le nouvel article 16 du Règlement autorise le «directeur régional» à modifier toute date de période de pêche prohibée, établie à l'Annexe 2. Ce haut fonctionnaire n'est nulle part défini dans le Règlement sous sa forme originale (DORS/74-517) ou sous sa forme subséquemment amendée (DORS/75-91, DORS/75-389). Il pourrait aussi bien être le Père Noël, mais il est avant tout un haut fonctionnaire du Service des Pêches et de la Mer. Le pouvoir habilitant Son Excellence en Conseil à permettre au directeur régional de modifier le Règlement de cette façon, provient de l'article 34(m) de la Loi sur les pêcheries:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . .

(m) autorisant une personne engagée ou employée à l'administration ou l'application de la présente loi à modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre, que les règlements ont fixées.»

5. L'article 18 donne au Ministre un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'annuler ou de suspendre le permis de tout titulaire coupable d'avoir contrevenu au présent règlement. Les peines pour infraction à la Loi et au Règlement sont, bien sûr, prescrites par la Loi (Loi sur les pêcheries, articles 58(5), 61. Ces peines comprennent une amende et l'emprisonnement, et la saisie du poisson et du bateau de pêche dans de nombreux cas.)

Au nombre des conditions attachées à la délivrance de chaque permis, il sera peut-être approprié également de prévoir une suspension automatique (annulation) du permis, en cas d'infraction. Toutefois, il semble tout à fait arbitraire de permettre au Ministre, en cas d'infraction entraînant poursuite, de pouvoir

(i) suspendre un permis (pour combien de temps?); ou

(ii) d'annuler un permis; ou

(iii) de laisser le titulaire jouir tranquillement de son permis.

6. Le Règlement de pêche sportive du thon rouge a été considérablement modifié. Ce dernier amendement change tout à fait la force du mode réglementaire puisqu'au lieu d'imposer un système de quotas et de tonnages, on limite maintenant les bateaux de pêche autorisés à la pêche sportive et le nombre de poissons qui peuvent être pris par un bateau pendant une saison. On aurait eu un ensemble de règlements plus clairs et mieux conçus si, au lieu de greffer un amendement aussi radical sur le règlement antérieur, on l'avait révoqué tout entier et remplacé par un règlement entièrement nouveau.

[Texte]

BLUEFIN SPORT FISHERY REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1976-1606

August 3, 1976

Criterion 13

1. The new section 5.1(a) adds a further temporal restriction to that already provided for in section 5 (seasons).

2. Section 5.1(b) closes a gap in the Regulations in that previously they did not govern Sport fishing for bluefin otherwise than from a vessel.

3. Although section 3 of the Regulations (SOR/74-517) creates an offence in English in terms of:

“fish, *catch*, transport, or have in his possession, except under a . . . Licence . . .,”

the new section 5.2, which adds a weight restriction, casts the new offence in terms of:

“*take* (not catch), sell or have in his possession.”

It is not clear why ‘take’ is now used, and the use of ‘catch’ and ‘take’ in the same Regulations is confusing. It was never clear why it was necessary to include “transport” when ‘have in possession’ was also used. Possibly for this reason it has not been made a separate offence to transport a bluefin less than three hundred pounds in weight. It is to be noted that the French text of section 3 used ‘prendre’ for ‘catch’ and the same word has been used again in the French text of section 5.2.

4. The comments made under comment 6, SOR/75-389, apply now with even greater force.

MR. Eglington: In the note on SOR/75-389 where the criteria are listed, the last one should be seven and not seventeen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. That correction is duly made.

Mr. Eglington: Criterion 7. Now, this comment was written originally over 12 months ago and I had held it up, hoping in vain for a reply from the Department of the Environment on the Committee’s original objections to the principal regulations, SOR/74-517, but that reply has never been forthcoming. And when the fresh amendment, SOR/76-417, came out, I decided to send both of them up together.

The first point is that part of the Committee’s original objections have been taken into account, even though no replies have been received from the department. The amendment does clear up an ambiguity in the original regulations.

The second point is the same point that was before the Committee last week in the question of setting the eligibility tests for either vessels or fishermen. And I have written off to the department asking for some explanation of how their eligibility criteria are arrived at.

[Interprétation]

RÈGLEMENT DE PÊCHE SPORTIVE DU THON ROUGE—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1976-1606

Le 3 août 1976

Critère 13

1. Le nouvel alinéa 5.1(a) ajoute une nouvelle restriction temporelle à celles qui existaient déjà dans l’article 5 (saisons).

2. L’alinéa 5.1(b) comble une échappatoire qui figurait dans le règlement, lequel ne régissait la pêche sportive du thon rouge que d’un bateau de pêche.

3. La version anglaise de l’article 3 du règlement (DORS/74-517) interdit de:

“fish, *catch*, transport, or have in his possession, except under a Licence . . .,”

tandis que le nouvel article 5.2, auquel vient s’ajouter une restriction de poids, interdit de:

“*take* (et non “catch”), sell or have in his possession.”

Les motifs de l’emploi du mot «*take*» ne sont pas clairs, et la présence des mots «*take*» et «*catch*» dans le même règlement porte à confusion. La nécessité d’ajouter le mot «transporter» alors que l’expression «avoir en sa possession» y figurait déjà n’a jamais été claire. C’est peut-être pour cette raison que le transport d’un thon rouge de moins de trois cents livres ne constitue pas une infraction distincte. On doit remarquer que le texte français de l’article 3 utilise le mot «prendre» pour le mot «catch» et que le même mot a été utilisé dans le texte français de l’article 5.2.

4. Le commentaire n° 6 relatif au DORS/75-389 s’applique d’autant plus dans ce cas-ci.

M. Eglington: Dans la note sur le DORS/75-389, à l’endroit où l’on indique les critères, le dernier critère devrait porter le chiffre 7 et non le chiffre 17.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous apportons donc cette correction.

M. Eglington: Critère 7. Cette note a été écrite il y a environ 12 mois et je l’ai gardée de côté, espérant en vain une réponse du ministère de l’Environnement au sujet des objections originales formulées par le Comité quant aux règlements principaux, ceux du DORS/74-517; cette réponse ne nous est toutefois jamais parvenue. Lorsque la nouvelle modification, le DORS/76-417, est sortie, j’ai décidé de leur renvoyer les deux notes en même temps.

Disons d’abord qu’une partie des objections premières du Comité a été prise en ligne de compte même si le ministère ne nous a pas répondu. La modification élimine une ambiguïté qui se trouvait dans les règlements originaux.

Deuxièmement, nous en revenons au point dont traitait le Comité la semaine dernière, celui de l’établissement des épreuves d’admissibilité pour les navires ou pour les pêcheurs. J’ai écrit au ministère en lui demandant des explications quant à la manière dont on arrive aux critères d’admissibilité.

[Text]

• 1005

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have not had an answer for some 21 other matters.

Mr. Eglington: There are others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Am I right in assuming that?

Mr. Eglington: If my memory serves me correctly, there are no replies on 41 instruments, and 26 separate letters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this is obviously the matter that is going to be dealt with at this meeting, because we just cannot continue as a committee if we get co-operation from some departments and not from others. I think we have to take the same attitude to all departments, if we are going to carry out our mandate.

So do we want to continue the discussion of this, or did you want this perhaps to be set aside as perhaps the latest in the problems that we are meeting with this department?

Mr. Eglington: Well, if the Committee is happy with the commentary, then it is just another one to take up with someone.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Are there questions on the commentary?

Mr. Eglington: They are mostly the same old points: take, catch, retain, subdelegation of power, discretion in suspending licences.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, at least they seem to have given us the courtesy of reading through the minutes from time to time, so perhaps we can just note briefly, obliquely, that this matter is not forgotten.

SOR 75/674 and SOR 76/193, the Petroleum Administration Act, Part III Regulations, and amendment, with counsel's two-page commentary printed herewith.

PETROLEUM ADMINISTRATIVE ACT PART III REGULATIONS

Petroleum Administrative Act
P.C. 1975-2751

October 18, 1976

SOR/75-674, Petroleum Administrative Act Part III Regulations, as amended by SOR/76-193

1. The concluding words of the preamble are confusing. The words "made" and "pursuant" should have been capitalized to make clear that what was being stated was the long title of the Regulations.

2. The authority for section 3 of the Regulations must be found in section 62(d) of the Act:

"The Governor in Council may make regulations

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Vous n'avez pas reçu de réponse à quelque 21 autres questions.

M. Eglington: En effet, il y en a d'autres.

Le coprésident (M. McCleave): Ai-je raison?

M. Eglington: Si je m'en souviens bien, on ne m'a pas répondu au sujet de 41 textes réglementaires et de 26 lettres séparées.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, voilà une chose que nous allons devoir régler lors de cette séance, parce que notre comité ne peut simplement pas poursuivre sa tâche s'il obtient seulement la collaboration de certains ministères seulement. Je pense que nous devons adopter la même attitude à l'endroit de tous les ministères si nous voulons satisfaire à notre mandat.

Voulez-vous donc que nous continuions à discuter de cette question ou préférez-vous que nous mettions cela de côté à titre d'exemple plus récent des problèmes que nous éprouvons lorsque nous traitons avec ce ministère?

M. Eglington: Si le Comité est satisfait des observations que j'ai rédigées, cela constituerait simplement une autre question à soulever auprès de qui de droit.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avez-vous des questions à poser au sujet des observations?

M. Eglington: Il s'agit toujours essentiellement des mêmes questions: problèmes de choix des termes en anglais; doit-on parler de «catch», «take» ou «retain»; en français, on parle de «prendre». Il y a aussi la délégation des pouvoirs, la liberté de révocation des permis.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, il semble que ce ministère a au moins eu la politesse de lire nos procès-verbaux de temps en temps, quoi que en diagonal; nous pouvons donc simplement noter que cette question n'est pas oubliée.

Nous passons au DORS/75-674 et au DORS/76-193, règlement de la partie III de la Loi sur l'administration du pétrole, et modifications; nous avons une note de deux pages du conseiller qui est imprimée ici.

RÈGLEMENT DE LA PARTIE III DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DU PÉTROLE

Loi sur l'administration du pétrole
C.P. 1975-2751

Le 18 octobre 1976

DORS/76-674, Règlement de la partie III de la Loi sur l'administration du pétrole, modifié par DORS/76-193

1. La conclusion du préambule peut prêter à confusion. Les mots «établi» et «en vertu de» auraient dû figurer avec des majuscules pour indiquer clairement qu'il s'agissait du titre intégral du Règlement.

2. En ce qui concerne l'article 3, c'est le paragraphe 62 d) de la Loi qu'il faut invoquer:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

[Texte]

(d) respecting the approval by the Board of prices paid to acquire gas from within its province of production for movement out of that province;"

The requiring of specific information as to prices clearly relates to the granting of approval to those prices. Section 3(c) is, however, much wider. One wonders why the regulations could not be made more specific. The extra-ordinary breadth of the information that might be required of an individual applicant, and necessarily after he has launched his application, can be seen by reference to section 49 of the Act, which sets out the purposes of Part III of the Act as being

"(a) to achieve a uniform price, exclusive of transportation and service costs, for gas used in Canada outside its province of production;

(b) to achieve a balance in Canada between the interests of consumers and producers in Canada;

(c) to protect consumers in Canada from instability of prices for gas and to preserve a reasonable balance between the prices of alternative fuels in Canada; and

(d) to encourage the discovery, development and production of a supply of gas adequate to the self-sufficiency of Canada."

3. Section 6, as amended by SOR/76-193

The whole of this very elaborate structure rests on section 62(e) of the Act:

"... regulations ...

providing for any matter or thing necessary to effect the purpose of this Part."

The purposes of section 64 of the Act (attached) relate to manner of distribution of certain excess revenues to producers. It would seem that there should have been a specific provision in section 62 of the Act conferring regulatory power in respect of those purposes. However, there is no such provision and clearly, if the Board is to determine cost under sections 64(1)(b) and 64(2)(b), it does need information. The situation would, therefore, seem to come within that contemplated by Professor Driedger when, in writing of such an enabling power as section 62(e), he said,

"Powers to make regulations may also be conferred, not for a specific stated purpose, but only for the purposes of this Act or for carrying out the provisions (and purposes) of this Act. In these cases the purposes are not specifically stated; they must be gathered from a reading of the Act as a whole. A power in these terms would ordinarily be less extensive than where a specific purpose is stated; Parliament has itself laid down the main principles of the law in the statute and the laws made by the subordinate authority must remain within them. Regulations of an administrative or procedural character could no doubt be made under such a general authority, but it is doubtful whether in the absence of a clear indication of intent in the statute regulations affecting individual rights or creat-

[Interprétation]

d) concernant l'approbation par l'Office du prix d'acquisition du gaz devant sortir de sa province d'origine;»

Si l'on exige des renseignements précis sur les prix, c'est de toute évidence parce qu'il s'agit de les approuver. Cependant, la portée de l'alinéa 3c) est beaucoup plus vaste. Il est permis de s'étonner du manque de précision du Règlement. La nature extrêmement variée des renseignements qu'on peut exiger d'un requérant nécessairement après la déposition de sa demande, peut être appréciée en se rapportant à l'article 49 de la Loi qui définit les objectifs de la partie III comme étant

«a) d'assurer l'uniformité des prix, sans compter les frais de transport et de service du gaz utilisé au Canada hors de sa province d'origine;

b) de réaliser, au Canada, un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs; et

c) de protéger les consommateurs au Canada contre l'instabilité des prix du gaz, et de maintenir un équilibre raisonnable entre les prix des combustibles de remplacement au Canada; et

d) d'encourager la découverte, le développement et la production d'une quantité de gaz permettant au Canada de suffire à lui-même.»

3. Article 6 modifié par DORS/76-193

L'ensemble de cette disposition très détaillée repose sur le paragraphe 62e) de la Loi:

«... des règlements ...

prévoyant tout ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objet de la présente Partie.»

L'objet de l'article 64 de la loi (ci-joint) porte sur le mode de distribution de certains revenus excédentaires aux producteurs. Il semble que l'article 62 aurait dû contenir une disposition particulière établissant un pouvoir réglementaire à ces fins. Ce n'est cependant pas le cas et, manifestement, si l'Office doit fixer les prix conformément aux alinéas 64(1)b) et 64(2)b), il a besoin de renseignements. La situation semble donc conforme aux prévisions du professeur Driedger lorsque, à propos des pouvoirs prévus par le paragraphe 62e), il écrivait:

"Powers to make regulations may also be conferred, not for a specific stated purpose, but only for the purposes of this Act or for carrying out the provisions (and purposes) of this Act. In these cases the purposes are not specifically stated; they must be gathered from a reading of the Act as a whole. A power in these terms would ordinarily be less extensive than where a specific purpose is stated; Parliament has itself laid down the main principles of the law in the statute and the laws made by the subordinate authority must remain within them. Regulations of an administrative or procedural character could no doubt be made under such a general authority, but it is doubtful whether in the absence of a clear indication of intent in the statute regulations affecting individual rights or creat-

[Text]
ing rights and obligations could be made.” (Emphasis added)*

4. Section 7

The comments above under section 6 apply to paragraphs (a) and (b) of section 7.

Paragraph 7(c), however, is different in quality from the paragraphs which precede it and amounts to a sub-delegation of power from the Governor in Council to the Board. The Board is to “direct the manner in which any excess . . . is to be distributed”. The enabling power (section 64(1) of the Act) says that the purchaser shall “... distribute . . . in accordance with such regulations as the Governor in Council may make in that behalf . . .”. Is a regulation which obliges the Board to direct the manner of distribution a regulation made in that behalf, i.e. in the behalf of distribution to producers? Perhaps “in that behalf” is to become a new potent phrase akin to “respecting” or “in respect of”.

... — ...
* The Construction of Statutes, p. 200.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is not necessary to print the reference to the statute, is it, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Which statute are you referring to?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, you have at the tail end of the commentary . . .

Mr. Eglington: Oh, no.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . a generous quotation from Chapter 47. All right. The commentary is here. And the first part, Mr. Eglington, or Miss Mayrand, is that the concluding words of the preamble are confusing. Is this a point that is just drawn to them by virtue of the commentary?

Mr. Eglington: That is right. I had drawn their attention to it by telephone, as well. The way it reads now, it sounds as if the regulations had been made pursuant to Part III instead of pursuant to Section 62 and 64. The proper name of the regulations is “Regulations Made Pursuant to Part III of the Petroleum Administration Act”.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. I thank you. Now, your commentary, point number 2, and you are saying there that the regulations, you think, could be made more specific.

It is amazing that we get all kinds of commentaries on the petroleum industry. It seems to be an industry rather capable of fighting large battles.

Mr. Eglington: Well, the point is, Mr. Chairman, that the petroleum industry may very well be capable of fighting its own battles and perhaps it does behind closed doors, but if the drafting is in itself objectionable, and if the Committee does not object to it, that same form of drafting may well appear in regulations that affect people who are not well organized.

Mr. Baldwin: I was going to say does it not affect, too, certainly indirectly, the consumers? It has an indirect impact on people who are consumers.

[Interpretation]
*creating rights and obligations could be made.” (Emphasis added)**

4. Article 7

Les commentaires formulés ci-dessus à propos de l'article 6 s'appliquent aux alinéas a) et b) de l'article 7.

Cependant, l'alinéa 7c) est différent qualitativement des alinéas précédents et équivaut à une délégation de pouvoir du gouverneur en conseil à l'Office. Celui-ci «indique . . . comment distribuer . . . l'excédent». Le texte habilitant, le paragraphe 64(1) de la Loi, dit que l'acheteur doit «... distribuer . . . conformément aux règlements établis à cette fin par le gouverneur en conseil . . . ». Est-ce que le règlement qui oblige l'Office à définir les modalités de la distribution est un règlement établi à cette fin, c'est-à-dire la distribution aux producteurs? «à cette fin» est peut-être en train de devenir une expression aussi efficace que «concernant» ou «en ce qui concerne».

... — ...
* The Construction of Statutes, p. 200

Le coprésident (M. McCleave): Il n'est pas nécessaire d'imprimer l'extrait de la Loi, n'est-ce pas, monsieur Eglington?

M. Eglington: De quelle loi parlez-vous?

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, vous citez à la fin de votre note . . .

M. Eglington: Oh, non.

Le coprésident (M. McCleave): . . . un grand extrait du chapitre 47. Très bien. Nous avons vos observations. Dans la première partie, vous indiquez, monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand, que les mots utilisés dans la conclusion du préambule peuvent prêter à confusion. Vous avez porté cette question à leur attention grâce à vos observations?

M. Eglington: Parfaitement. Je le leur avais également indiqué par téléphone. La formulation actuelle risque de faire croire que les règlements sont rédigés en vertu de la partie III plutôt qu'en vertu des articles 62 et 64. Officiellement, les règlements s'intitulent: «Règlement établi en vertu de la partie III de la Loi sur l'administration du pétrole».

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je vous remercie. Venons-en maintenant à la note 2 de vos observations où vous dites que, d'après vous, les règlements pourraient être rendus plus précis.

Il est étonnant que nous recevions tant d'observations sur l'industrie pétrolière. Il semble pourtant que ce soit une industrie capable de mener de grandes luttes.

M. Eglington: Bien sûr, monsieur le président, l'industrie pétrolière peut très bien se défendre toute seule; elle le fait peut-être d'ailleurs en cachette; si toutefois l'énoncé est fautif, et si le Comité ne s'y oppose pas, ce même genre d'énoncé risque de se retrouver dans des règlements qui touchent des personnes qui ne sont pas aussi bien organisées.

M. Baldwin: Je me demandais justement si cela n'affecte pas également, de manière indirecte, les consommateurs? Cela a un certain effet indirect sur les consommateurs.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, you have made the point to them. Did you phone them up about this one as well, when you were dealing with the others?

Mr. Eglington: Well, I had mentioned some of these points, Mr. Chairman, on the telephone from time to time. There was no result.

• 1010

Mr. Baldwin: Are we noncordial with this department?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do they provide us with legal opinions whether they have to or not?

Mr. Eglington: Well, in these petroleum matters, I have spoken mostly with Mr. Ross and the drafting appears to be attended to principally at the Privy Council Office rather than at the department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And his reply? Does he look at you from his glass eye or from the other one, when you are listening to him over the telephone?

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, how Mr. Ross receives some of my comments. He and I sometimes have some rather heated conversations over the telephone but they always end amicably.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Good. Now you are both civilized people.

Point number three.

Mr. Baldwin: It is an old wound, is it not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a very general power; is it not?

Mr. Baldwin: Yes. It almost comes close enough to be founded on the prerogative as well as the act. I do not like it myself.

Mr. Eglington: There would appear to be a hiatus in the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that your suggestion is that there be an amendment to the statute, broad enough to enable certain regulations to be passed under, perhaps, a more precise power.

Mr. Eglington: Well, that would be the ideal solution, but the official view is that the words "regulations . . . providing for any matter or thing necessary to effect the purposes of this Part" will support these regulations relying on the point made by Professor Driedger. The Committee, of course, is not bound to accept Professor Driedger's view but I simply set it out there as the basis.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think we have taken that position over and over again, have we not, in this Committee and I have never heard anybody quarrel with it. Is that not so?

Senator Lafond: And this was stated in another way in our draft report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right; it is stated in our draft report.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Bon, vous leur avez expliqué notre point de vue. Leur avez-vous téléphoné également à ce sujet, lorsque vous traitiez des autres questions?

M. Eglington: Eh bien, j'ai mentionné certaines de ces questions, monsieur le président, de temps en temps, lors de conversations téléphoniques. Cela n'a entraîné aucun résultat.

M. Baldwin: Sommes-nous en conflit avec ce ministère?

Le coprésident (M. McCleave): Nous fournissent-ils des conseils juridiques même s'ils n'y sont pas tenus?

M. Eglington: Pour ce qui est des questions pétrolières, je me suis surtout entretenu avec M. Ross et il semble que ce soit le bureau du Conseil privé qui nous ait répondu plutôt que le ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Et sa réponse? Tient-il vraiment compte de ce que vous lui dites au téléphone?

M. Eglington: Je ne connais pas la réaction de M. Ross à certaines de mes observations. Nous avons parfois des conversations téléphoniques assez animées mais elles se terminent toujours sur une note amicale.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous êtes tous deux des gens civilisés.

Point numéro trois.

M. Baldwin: Ce problème existe depuis longtemps, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): C'est un pouvoir très général, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Oui. Il s'agit presque autant d'une prérogative que d'un droit stipulé dans la loi. Cela ne me plaît pas personnellement.

M. Eglington: Il semblerait qu'il y ait une lacune dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc de modifier la loi d'une façon assez générale afin que certains règlements puissent être établis en vertu d'un pouvoir plus précis.

M. Eglington: Ce serait la solution idéale, mais en fait on dit que les mots «des règlements . . . prévoyant tout ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objet de la présente Partie» seraient suffisants pour permettre l'établissement de ces règlements selon l'argument présenté par le professeur Driedger. Bien entendu, le Comité n'est pas tenu d'accepter l'opinion du professeur Driedger, mais je l'ai inclus pour votre information.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien ce comité a pris cette position à plusieurs reprises et je n'ai jamais entendu personne s'y opposer, n'est-ce pas?

Le sénateur Lafond: On l'a aussi mentionnée sous une autre forme dans notre rapport préliminaire.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est exact, on la mentionne dans notre rapport préliminaire.

[Text]

And finally, point number four and you make the same point again. And then, however, in your last paragraph on the commentary.

Mr. Eglington: This appears to go even further and slip into subdelegation of power, the rule-making power.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can we have something about that in the commentary that will be presented in due course to our bosses upstairs? Thank you.

SOR/76-62 and SOR/73-286, Canadian Egg Licensing Regulations and amendment and the two-point commentary herewith printed.

CANADIAN EGG LICENSING REGULATIONS, amendment
Farm Products Marketing Agencies Act

October 13, 1976

SOR/73-286, SOR/76-62—Canadian Egg Licensing Regulations and amendment

Criteria 4 and 7

1. The effect of section 8(d) as added by SOR/76-62 is to add a further condition to licences issued by C.E.M.A. As the whole egg marketing scheme is now before the courts on a reference, your counsel refrain from hazarding any comments about this new condition.

2. Perusal of SOR/76-62 brought to light the fact that SOR/73-286 had not been adequately scrutinized when looked at early in 1974. In particular, conditions (a) and (b) imposed by section 8 on licensees run contrary to the position taken by the Committee over the ensuing years as to powers of entry and search given to agricultural agencies and as to the obligations of primary producers to provide information. The defects in section 8 as originally made have now been pointed out to the Department of Agriculture and to the Farm Products Marketing Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I think you take the right view in paragraph one.

Mr. Eglington: The powers that were given in Section 8 of the regulations go beyond those that are set out in Section 35 of the Farm Products Marketing Agencies Act and the Committee has consistently taken the view that the inspection powers granted should be limited to those provided for in Section 35 and be carried out consistently with the intent of Section 35.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did I not make the point at one time that we should ensure that the Canadian farmer is not treated worse than the Canadian criminal?

Mr. Eglington: I think so. I think that point is also made in the report.

Mr. Baldwin: The domestic hen should not be treated any worse than a foreign hen.

[Interpretation]

Finalement, vous reprenez le même argument au point numéro quatre et aussi dans le dernier paragraphe du commentaire.

M. Eglington: Cela semble aller encore plus loin, il s'agit de la délégation du pouvoir d'établir des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous le mentionner dans le commentaire afin qu'on puisse le présenter à la Chambre? Merci.

DORS/76-62 et DORS/73-286, la modification du Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada, et le commentaire sont annexés au compte rendu.

RÈGLEMENT SUR L'OCTROI DE PERMIS VISANT
LES ŒUFS DU CANADA—Modification
Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

Le 13 octobre 1976

DORS/73-286, DORS/76-62.—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada et modification

Critères 4 et 7

1. L'alinéa 8d), ajouté en vertu du DORS/76-62, a pour effet d'imposer une condition supplémentaire aux permis octroyés par l'O.C.C.O. Toute la question du plan de commercialisation des œufs ayant été référée à un tribunal, votre conseiller s'abstient de formuler tout commentaire au sujet de cette nouvelle condition.

2. Une lecture attentive du DORS/76-62 met en lumière le fait que le DORS/73-286 n'a pas été soumis à un examen suffisamment approfondi lorsqu'il a été étudié au début de 1974. De façon plus précise, les conditions *a* et *b* auxquelles doivent se soumettre les détenteurs de permis en vertu de l'article 8 entrent en contradiction avec la position adoptée par la suite par le Comité en ce qui concerne les droits de perquisition accordés aux offices de commercialisation et les dispositions obligeants les producteurs à fournir certains renseignements. Les défauts décelés à l'origine dans l'article 8 ont été soulignés aux représentants du ministère de l'Agriculture et du Conseil de commercialisation des produits de ferme.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que l'opinion que vous exprimez dans le premier paragraphe est juste.

M. Eglington: Les pouvoirs conférés dans l'article 8 du règlement sont supérieurs à ceux conférés dans l'article 35 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Le Comité a toujours pensé que les pouvoirs d'inspection devraient se limiter à ceux prévus dans l'article 35 et qu'ils devraient être exercés conformément à l'intention de cet article.

Le coprésident (M. McCleave): N'ai-je pas déjà dit que nous devrions garantir un meilleur traitement à l'agriculteur canadien qu'au criminel canadien?

M. Eglington: En effet. On a aussi mentionné ce fait dans le rapport.

M. Baldwin: On ne devrait pas être plus sévère envers la poule indigène qu'envers la poule importée.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-344 and we are dealing with points under the Agricultural Stabilization Act, starting with a commentary under SOR/76-344. I do not see the other one. Am I missing something? Was there a commentary for SOR/76-235?

An hon. Member: That is the next one here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry. All right. It is SOR/76-344 commentary; SOR/76-382 commentary; and SOR/76-384.

• 1015

I have lost myself, and I am sorry, I am afraid I have lost the Committee too. Could you scrub all that out and take another look? There are apparently two commentaries here this morning. Am I correct in that? SOR/76-344 and SOR/76-382 under the Agricultural Stabilization Act?

Mr. Eglington: There is a comment on 76-344, Industrial Milk and Cream Stabilization, and there is a comment on 76-235, Production Cost Index Regulations. Then there is a further comment on 76-382, Prune Plum Stabilization Regulations; and 383, Summer Pear Stabilization Regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps I was confused, and other members might be confused, in that they were all bracketed. Do we print the commentaries back to back and then proceed to deal with them? Is this what you are suggesting to us, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, how it would look in the *Proceedings*. The comment on the Production Cost Index Regulations is, in a sense, a separate issue, but the Production Cost Index Regulations are incorporated into each of the stabilization regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will print the first one and deal with it, and then we will print the second one under the prune plum and summer pear division and deal with that.

INDUSTRIAL MILK AND CREAM STABILIZATION
1976-77 REGULATIONS
Agricultural Stabilization Act
P.C. 1976-1283

July 26, 1976

SOR/76-344, Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations
SOR/76-235, Production Cost Index Regulations

The Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations for the 1975-76 dairy year (SOR/76-195) were before the Committee on June 10, 1976, when concern was expressed about the drafting of section 3. That concern has been passed on to the Department of Agriculture.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): DORS/73-344, il s'agit de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, et nous avons tout d'abord un commentaire au sujet de ce règlement. Je n'en vois pas d'autres. En ai-je laissé tomber un? Y a-t-il aussi un commentaire au sujet du DORS/76-235?

Une voix: C'est le prochain.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, vous avez raison. Il y a donc un commentaire sur le DORS/76-344; un commentaire sur le DORS/76-382; et le DORS/76-384.

Excusez-moi, je ne sais plus où j'en suis et je vous ai probablement aussi induits en erreur. Re commençons donc au début. Apparemment, nous avons deux commentaires. Exact? Nous avons des commentaires sur le DORS/76-344 et le DORS/76-382 établis en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

M. Eglington: Nous avons un commentaire sur le DORS/76-344, Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels, et un commentaire sur le DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production. Ensuite, nous avons un autre commentaire sur le DORS/76-382, Règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux, et nous avons le DORS/76-383, Règlements sur la stabilisation du prix des poires d'été.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai peut-être été induit en erreur parce qu'une parenthèse englobait tous ces règlements. Voulez-vous que nous commençons par annexer les commentaires et ensuite nous en discuterons?

M. Eglington: Je ne sais pas quelle doit être la présentation dans le compte rendu. Le commentaire portant sur le Règlement sur l'indice des coûts de production est, dans un certain sens, un sujet distinct, mais ce règlement fait partie de chaque règlement sur la stabilisation des prix.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons commencer par annexer le premier et en discuter, ensuite nous annexerons le deuxième, celui portant sur les prunes à pruneaux et les poires d'été et nous en discuterons.

RÈGLEMENT DE 1976-1977 SUR LA STABILISATION
DU PRIX DU LAIT ET DE LA CRÈME INDUSTRIELS
Loi sur la stabilisation des prix agricoles
C.P. 1976-1283

Le 26 juillet 1976

DORS/76-344, Règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels
DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production

Le 10 juin 1976, le Comité a étudié le règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels pour la campagne laitière de 1976-1977 (DORS/76-195) et a mis en doute le libellé de l'article 3, ses diverses préoccupations à cet égard ont été transmises au ministère de l'Agriculture.

[Text]

The present Regulations cover the 1976-1977 dairy year. Section 3 now makes clear that the index is to be added to the base price as already adjusted by the specified percentage—now 171% instead of 190% as formerly. The index is still to be added to 171% base price; that is to say that the adjustment is again carried out by addition and not by multiplication. However, members will recall that powerful opinions had been received that the enabling Act will permit of addition of an index, really of the sum derived by using the index.

At the meeting of June 10, some Committee members were exercised by the manner of calculating the index, then specified in section 3(2) of the Regulations for the 1975-76 dairy year.

The basis of members' concern was the discretion of the Board to make estimations, rather than the Board being required to make determinations in terms of calculations based on facts. Under the new Regulations, the manner of calculations of the Index is not specified. One must now refer to the Production Cost Index Regulations (for which no reference is given, but which are found as SOR/76-235). These Regulations are of general application to all "stabilized" agricultural commodities. The formula for calculation provided in section 2 of the Production Cost Index Regulations uses average cash costs of production over 5 years and the cash costs of production in the year for which a determination is required, as determined by the Board. Those words impose the duty on the Board to make the determinations. Do they also give the Board a discretion to decide what the results of the determinations will be, a discretion to arrive at results different from those which would flow if section 2 had employed the words, "as calculated by the Board?" At the meeting of June 10, some members present thought so.

It is probable that the stating of a level of production costs for any year involves matters of judgement. Perhaps these lie within the determination of the Board, but could not be called a calculation. The relevant part of the enabling Act (section 8.2(1)) reads:

"... the amount obtained by adjusting ninety percent, or such higher percentage as the Governor in Council may prescribe, of the base price thereof for the year by an index calculated in such manner as may be prescribed by the Governor in Council to reflect the estimated production costs of the commodity in the year as compared with the average of production costs [not: determined in such manner as may be prescribed by the Governor in Council] for the five years immediately preceding the year."

The Production Cost Index Regulations provide a system for reflecting the estimated production costs in a year, as compared with the average of production costs for the five preceding years, but a system which does not speak of the costs for the year for which a determination is called for as an estimate, which, as a matter of logic and by force of statute, they must be. Hence, the second "as determined by the Board" must be discretionary—the Board must make an estimate. Is then the

[Interpretation]

Dans le Règlement concernant le campagne laitière de 1976-1977 l'article 3 stipule clairement que l'indice doit s'ajouter au prix de base déjà rajusté au moyen du pourcentage prescrit, qui est à présent passé de 190 p. 100 à 171 p. 100. L'indice doit toujours être additionné au prix de base rajusté à 171 p. 100, ce qui signifie que la rajustement se calcule encore par addition et non par multiplication. Cependant, les membres du Comité se souviendront qu'on avait soutenu instamment que loi habilitante autorise l'addition d'un indice, ou en pratique la somme obtenue par l'utilisation de cet indice.

Lors de la réunion du 10 juin, certains membres du Comité ont été préoccupés par le paragraphe 3(2) du règlement concernant la campagne laitière de 1975-1976, qui précise la manière dont l'indice doit être calculé.

Les critiques des membres se fondaient essentiellement sur le fait que l'Office avait discrétion pour estimer le coût moyen en espèces alors qu'il aurait dû déterminer ce coût moyen à partir de calculs basés sur les faits. Le nouveau Règlement ne précise pas la manière de calculer l'indice. Il faut maintenant se rapporter au Règlement sur l'Indice des coûts de production (dont la référence n'est pas mentionnée: DORS/76-235). Ce Règlement est d'application générale pour tous les produits agricoles «stabilisés». La formule de calcul exposée à l'article 2 du Règlement sur l'indice des coûts de production fait appel aux coûts moyens de production en espèces au cours des cinq (5) années précédentes et aux coûts moyens de production en espèces pour l'année où le calcul est requis tels que *déterminés par l'Office*. En conséquence, il incombe à l'Office de déterminer ces coûts moyens de production en espèces. Cet article confère-t-il aussi à l'Office le pouvoir discrétionnaire de décider quels seront les résultats de la détermination du montant, et lui permet-il de parvenir à des résultats différents de ceux qu'il aurait obtenus si l'article 2 avait stipulé «calculés par l'Office»? C'était l'opinion de certains membres, lors de la réunion du 10 juin.

Il est probable que fixer un niveau de coût de production pour une année quelconque constitue une décision subjective qui pourrait être de la compétence de l'Office, mais que l'on ne saurait appeler un calcul. La partie pertinente de la loi habilitante (paragraphe 8.2(1)) stipule:

«... en rajustant ... pour un produit dénommé, quatre-vingt dix pour cent de son prix de base pour l'année ou le pourcentage supérieur prescrit par le gouverneur en conseil, en fonction d'un indice calculé de la manière prescrite par le gouverneur en conseil et *traduisant* le rapport entre les coûts *estimatifs* de production du produit pour l'année et les coûts moyens de production (et non: fixés de la manière que peut prescrire le gouverneur en conseil) des cinq années précédentes».

Le Règlement sur l'indice des coûts de production établit un système traduisant le rapport entre les coûts estimatifs de production pour une année et les coûts moyens de production pour les cinq années précédentes, mais ce système *ne* mentionne *pas* que les coûts de l'année pour laquelle la détermination est requise sont estimatifs, ce qu'ils doivent être, logiquement et par force de loi. Donc, le deuxième «déterminés par l'Office» constitue un pouvoir discrétionnaire: l'Office doit faire

[Texte]

first "as determined by the board" discretionary also? Need it be? Do objective statistics exist which would allow the Board to calculate the average cash costs of production over five years, simply by doing a sum and dividing by five?

Section 8.2(1) of the Act does not speak of "the average of cash production costs for the five years . . ." as does section 2 of the Production Cost Index Regulations, but rather "the average of production costs . . ." Are production costs and cash production costs the same thing? If not, why are cash production costs used? If they do amount to the same thing, why is not the statutory language used?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are dealing now with SOR/76-344, the Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations; a two-page commentary, which has been printed.

Mr. Eglington, or members of the Committee.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, the regulations have been changed for the current dairy year and one of the Committee's original points, the ambiguity of the percentage-based prices, has been cleared up. The other point the Committee questioned in the original regulations was the calculation of the production cost index. The calculation of the index has now been taken out of the Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations and incorporated into separate regulations—the Production Cost Index Regulations, which are now made a part of every set of stabilization regulations for every commodity. So that the points originally raised about industrial milk and cream, it is implicit, have been taken care of.

There remains the Committee's objection to the original manner and form of calculating the production cost index. When this was before the Committee before, the Joint Chairman and Senator Lafond, and I think also Senator Forsey, were considerably exercised by what appeared to be the discretion given to the Board in making its estimations and calculations. I have attempted in the bottom half of the first page and the second page to explore the implications of the statute and the index as to the calculations and the discretions that are involved. There would appear to be some departure from the terms of the statute unless "production costs" and "cash production costs" are one and the same thing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you were to obtain an answer to the questions that you have raised in that last paragraph, as indeed you have raised questions throughout the commentary, but more particularly in that last part, would that be of assistance to the Committee?

Mr. Eglington: Yes, it would.

Senator Lafond: This is not only in that paragraph, but in the tail end of the second-last paragraph as well.

[Interprétation]

une estimation. La première mention «déterminés par l'Office» constitue-t-elle aussi un pouvoir discrétionnaire, et est-il nécessaire que cela soit? Existe-t-il des statistiques objectives qui permettraient à l'Office de calculer les coûts moyens de production en espèces au cours des cinq années précédentes en effectuant simplement une addition et en divisant le résultat par cinq?

Le paragraphe 8.2(1) de la loi ne fait pas mention de «*coûts moyens de production en espèces* engagés au cours des cinq années . . . » comme le fait l'article 2 du Règlement sur l'indice des coûts de production, mais des *coûts* moyens de *production* . . . La mention «en espèces» est elle une précision inutile qui ne change rien à la nature des coûts de production? Dans la négative, pourquoi utilise-t-on les coûts de production en espèces? Dans l'affirmative, pourquoi n'a-t-on pas utilisé le libellé de la loi?

Le coprésident (M. McCleave): Nous discutons maintenant du DORS/76-344, Règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels. Il y a un commentaire de deux pages que nous avons annexé.

Monsieur Eglington, ou messieurs les membres du Comité.

M. Eglington: Dans ce cas, monsieur le président, on a modifié le règlement concernant la présente campagne laitière. A l'origine, le Comité avait demandé qu'on explique de façon claire la façon de calculer les prix au moyen du pourcentage. Le Comité avait aussi mis en doute la façon de calculer l'indice des coûts de production. La formule de calcul de cet indice a maintenant été supprimée du Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels et il a été incorporé dans un Règlement distinct, le Règlement sur l'indice des coûts de production, qui fait maintenant partie du règlement sur la stabilisation des prix de chaque produit. On a donc tenu compte des critiques formulées à l'origine au sujet du règlement sur le lait et la crème industriels et on y a remédié.

Cependant, on n'a pas encore pris de mesure à l'égard de la critique formulée par le Comité sur la façon de calculer l'indice des coûts de production. Lorsqu'on a étudié ce règlement, le coprésident, le Sénateur Lafond et aussi, je crois, le Sénateur Forsey, ont été vivement préoccupés par le fait que l'Office semblait avoir un pouvoir trop grand quant aux estimations et aux calculs. Au bas de la première page et dans la seconde page, j'ai tenté de vérifier l'intention de la loi quant au calcul et au pouvoir en question. Il semblerait qu'on s'écarte un peu des termes de la loi à moins que les expressions «coûts de production» et «coûts moyens de production en espèces» ne veuillent dire exactement la même chose.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous pouviez obtenir une réponse aux questions que vous soulevez dans le dernier paragraphe, est-ce que cela pourrait être utile au Comité?

M. Eglington: Oui

Le sénateur Lafond: Il pose des questions non seulement dans le dernier paragraphe, mais aussi à la fin de l'avant-dernier paragraphe.

[Text]

Mr. Eglington: The Department of Agriculture is very forthcoming, so I expect we will get the answers.

Senator Lafond: We will put the questions up to them and see what they come up with.

An hon. Member: Good idea.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Now we get into the Prune Plums and the Summer Pears—SOR/76-382 and 383 and a short two-point commentary now printed.

PRUNE PLUM STABILIZATION REGULATIONS

Agricultural Stabilization Act

P.C. 1976-1441

October 4, 1976

SOR/76-382, Prune Plum Stabilization Regulations
SOR/76-383, Summer Pear Stabilization Regulations

1. See comment on Production Cost Index Regulations, SOR/76-235

2. The wording of the prescribed price section in these two Regulations (section 4 in both cases) is different from that contained in the equivalent section (section 3) of the Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Order—SOR/76-344. The wording found in these two later Regulations is much to be preferred as the use of the word “calculated” in lieu of “set out” makes the meaning clearer. It would be better still to say that what is to be added is the amount derived by using the index calculated in the manner prescribed by the Production Cost Index Regulations.

• 1020

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is a difference between peaches and cream, I guess, Mr. Eglington, is that it?

Mr. Eglington: It seems so.

An hon. Member: At least there is a

Mr. Eglington: We could perhaps suggest to them that this form of wording . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . is a preferable one to the problem that we have just been coping with.

Mr. Baldwin: Give them praise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we must be quick to hand that out, I think.

SOR/76-384 is commentary, along with SOR/76-327 and SOR/76-515. These three commentaries are printed back to

[Interpretation]

M. Eglington: Le ministère de l'Agriculture est entièrement disposé à nous donner des renseignements, et je crois que nous obtiendrons ces réponses.

Le sénateur Lafond: Nous lui poserons nos questions et nous verrons ce qu'il en résultera.

Une voix: Très bonne idée.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Nous discutons maintenant des DORS/76-382 et 383, les Règlements portant sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux et du prix des poires d'été, et nous annexons un court commentaire.

RÈGLEMENT SUR LA STABILISATION DU PRIX DES PRUNES A PRUNEAUX

Loi sur la stabilisation des prix agricoles

C.P. 1976-1441

Le 4 octobre 1976

DORS/76-382, Règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux
DORS/76-383, Règlement sur la stabilisation du prix des poires

1. Voir le commentaire sur le Règlement sur l'indice des coûts de production, DORS/76-235.

2. La formulation de l'article traitant du prix prescrit dans ces deux règlements (article 4 dans les deux cas) est différente de celle de l'article équivalent (article 3) du Règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels—DORS/76-344. On doit préférer la formulation utilisée dans les deux premiers règlements car l'utilisation du mot «calculated» au lieu de «set out» permet de mieux comprendre. Il serait encore mieux de dire que ce qui doit être ajouté, c'est le montant obtenu lorsqu'on se sert de l'indice calculé de la façon prescrite dans le Règlement sur l'indice des coûts de production.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a une différence entre les pêches et la crème je crois, n'est-ce pas, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui.

Une voix: Du moins il y a . . .

M. Eglington: Nous pourrions peut-être leur dire que ce libellé . . .

Le coprésident (M. McCleave): . . . est préférable à l'autre étant donné le problème auquel nous venons de faire face.

M. Baldwin: Félicitez-les.

Le coprésident (M. McCleave): Il faut procéder rapidement, à mon avis.

Il y a des commentaires sur le DORS/76-384, le DORS/76-327 et le DORS/76-515. Ces trois commentaires seront annexés l'un après l'autre et ils sont tous pareils.

[Texte]

back and, actually, when we deal with the first one we have dealt with the two others.

Mr. Eglington: That is right.

IMPORT CONTROL LIST, amendment
Export and Import Permits Act
P.C. 1976-1452

October 13, 1976

1. The actual authority to include the work gloves described in the Import Control List in the circumstances recited flows from section 5(2)(a) of the enabling Act as added by R.S.C. 1970 2nd Supp. Cap. 32 section 1. Section 6 merely gives the formal power to amend or vary the Control List.

The question of proper recital of authority in this type of amending regulation was taken up with the Department of Industry, Trade and Commerce, with many other cognate matters, on April 13th last. To date no reply has been received. This amendment was, of course, made on 15th June and was obviously in the chain of work long before any effect of the making known of the Committee's views could reasonably be expected to appear.

2. The effect of this amendment is to put all the particular work gloves referred to on the List, from whatever country they come. Previously only such gloves from Hong Kong, China, Taiwan, South Korea, Pakistan and Hungary were on the list.

IMPORT CONTROL LIST, amendment
Export and Import Permits Act
P.C. 1976-1168

October 13, 1976

The comments made in paragraph 1 of the note on SOR/76-384 apply.

IMPORT CONTROL LIST, amendment
Export and Import Permits Act
P.C. 1976-2067

October 13, 1976

The comments made in paragraph 1 of the note on SOR/76-384 apply.

Mr. Eglington: This in a sense is really only an explanatory note. For the record, it can be noted that there has been follow-up action since April 13, but we are still awaiting a reply from the Department of Industry, Trade and Commerce.

Mr. Baldwin: If you enclose a self-addressed stamped envelope.

[Interprétation]

M. Eglington: C'est exact.

LISTE DE MARCHANDISES D'IMPORTATION CONTRÔLÉE—Modification
Loi sur les licences d'exportation et d'importation
C.P. 1976-1452

Le 13 octobre 1976

1. Dans les circonstances exposées, l'autorisation d'inclure les gants de travail dans la liste de marchandises d'importation contrôlée découle en fait de l'alinéa 5(2)a) de la loi habilitante à quoi s'ajoute l'article 1, chapitre 32, des SRC 1970, 2^e Supplément. L'article 6 fournit simplement l'autorisation officielle de modifier la liste de contrôle ou d'y apporter des variantes.

La question de l'énoncé exact du texte à invoquer pour ce genre de règlement modificatif a été abordée avec le ministère de l'Industrie et du Commerce, le 13 avril dernier, en même temps que bien d'autres questions analogues. Aucune réponse ne nous est encore parvenue. Cette modification, bien entendu, a été faite le 15 juin et faisait évidemment partie de la série des travaux bien avant que le Comité ait fait connaître son point de vue et donc qu'on ait pu raisonnablement s'attendre à en voir se manifester les répercussions.

2. Cette modification a pour résultat de faire figurer sur la liste tous les gants de travail dont il est fait mention, quel que soit leur pays d'origine. Autrefois seuls y étaient inscrits les gants en provenance de Hong Kong, de la Chine, de Taiwan, de la Corée du sud, du Pakistan et de la Hongrie.

LISTE DE MARCHANDISES D'IMPORTATION CONTRÔLÉE—Modification
Loi sur les licences d'exportation et d'importation
C.P. 1976-1168

Le 13 octobre 1976

Le commentaire du paragraphe 1 de la note du DORS/76-384 s'applique au présent règlement.

LISTE DE MARCHANDISES D'IMPORTATION CONTRÔLÉE—Modification
Loi sur les licences d'exportation et d'importation
C.P. 1976-2067

Le 13 octobre 1976

Le commentaire du paragraphe 1 de la note du DORS/76-384 s'applique au présent règlement.

M. Eglington: Il s'agit en fait d'une note explicative. Je puis cependant signaler qu'on a pris des mesures depuis le 13 avril, mais que nous attendons encore la réponse du ministère de l'Industrie et du Commerce.

M. Baldwin: Vous devriez joindre à votre lettre une enveloppe déjà adressée et timbrée.

[Text]

Mr. Eglington: Sometimes, Mr. Bladwin, that would not be quite as facetious a suggestion as it sounds, because despite the fact that our address appears on the letterhead, many people refuse to use it, and if our mail goes to the House of Commons it takes weeks to get to us. Unless it is sent in care of the Senate we do not get it.

Mr. Goodale: The changes that were made in the June amendments, I take it, largely satisfied the complaints raised in the April 13 letter, did they? Or did the amendments not really deal with the points you were worried about?

Mr. Eglington: No, no. The points that we took up in the letter of April have not been dealt with, in the sense that subsequent amendments do not show that the Committee's views have been taken into account.

Mr. Goodale: I see.

Mr. Eglington: But then, these particular amendments were obviously in process before the Committee's comments were received. The actual substance of the regulations, of course, is a matter of policy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But this is part of the general problem with which we will have to deal as a Committee in discussing the responses that we are getting from departments.

Mr. Eglington: Yes, I would have thought that by now the Department of Industry, Trade and Commerce could have come forward with a reply.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could you ask the instruments officer there when we might expect a reply?

Mr. Eglington: Yes. I have written to him since April.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but can you not phone the person up and ask when you could expect a reply to your letter, and the Committee might expect a reply to its views.

SOR/76-349 and SOR/76-367—Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers), amendments. There is a short commentary of July 30, 1976, in it, making the point about the French text, and the second commentary cures a misrecital. That commentary is printed as well.

ADJUSTMENT ASSISTANCE BENEFIT REGULATIONS (FOOTWEAR AND TANNING WORKERS), amendment

Appropriation Act No. 5, 1973

P.C. 1976-1313

July 30, 1976

The precise vote is not identified in the French text of the preamble.

[Interpretation]

M. Eglington: Vous avez dit ça sur le ton de la plaisanterie, monsieur Baldwin, mais il faudrait parfois le faire, parce que même si notre adresse est inscrite au recto de l'enveloppe, bien des gens refusent de s'en servir et, si notre courrier est envoyé à la Chambre des communes, nous le recevons des semaines plus tard. Nous ne recevons pas notre courrier à moins qu'il ne soit envoyé au soin du Sénat.

M. Goodale: Les modifications qui ont été apportées en juin ont-elles remédié aux critiques que vous aviez formulées dans votre lettre du 13 avril? Peut-être que ces amendements ne portaient pas sur les points qui vous préoccupaient?

M. Eglington: Non. On n'a pas remédié aux critiques formulées dans la lettre d'avril étant donné que les amendements apportés ne tiennent pas compte des opinions du Comité.

M. Goodale: Je vois.

M. Eglington: Mais on avait probablement déjà l'intention d'apporter ces amendements-là même avant que le Comité n'envoie ses observations. Bien entendu, l'objet des règlements se fonde sur une certaine politique.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cela fait partie des problèmes auxquels nous faisons face en qualité de comité lorsque nous discutons des réponses des ministères.

M. Eglington: Oui, j'aurais cru que le ministère de l'Industrie et du Commerce nous aurait répondu.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous demander aux fonctionnaires qui s'occupent des Règlements dans ce Ministère quand nous aurons une réponse?

M. Eglington: Oui. Je lui ai écrit depuis le mois d'avril.

Le coprésident (M. McCleave): Ne pouvez-vous pas l'appeler et lui demander quand vous recevrez une réponse à votre lettre, et quand le Comité pourra recevoir une réaction à ses opinions.

DORS/76-349 et DORS/76-367—Modification au Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage). Il y a un court commentaire du 30 juillet 1976 au sujet de la version française et un deuxième commentaire au sujet de la correction d'une erreur de l'exposé. Nous annexons aussi ce commentaire.

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS D'AIDE À L'ADAPTATION (TRAVAILLEURS DES INDUSTRIES DE LA CHAUSSURE ET DU TANNAGE)—Modification

Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits

C.P. 1976-1313

Le 30 juillet 1976

Le crédit n'est pas identifié de manière précise dans le préambule de la version française.

[Texte]

ADJUSTMENT ASSISTANCE BENEFIT REGULATIONS (FOOTWEAR AND TANNING WORKERS), amendment

Appropriation Act No. 5, 1973

P.C. 1976-1389

This amendment cures a misrecital previously noted and reported to the Ministry of Labour. Since the recital to a regulation is not part of the regulation itself, and since no statute governs the form or manner of making of an Order in Council, no authority for the change now made need be recited. It rests upon the custom of the realm.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I like that phrase "It rests upon the custom of the realm," a dash of civilized language, sir, counsel is to be complimented.

Miss Mayrand, with regard to the first point, is this serious or is it just perhaps poor practice?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might have been a very honest error. Is that what you are suggesting, Miss Mayrand?

• 1025

Miss Mayrand: Yes, it is a matter of having missed one more reference, but it was put in the English version, so we will just point it out to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do try to get the two in conformity, do we not? Is that not the point we have always raised, perhaps even belaboured, in the Committee?

The second commentary on the Appropriation Act Number 5, 1973 cures a misrecital and is just for a point of information.

The next point is SOR/76-389 under the Immigration Regulations and a letter to Mr. Black of October 12, 1976 and his reply back on October 19, 1976 printed herewith.

October 12, 1976

W. Black, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Manpower and
Immigration,
OTTAWA.

Dear Mr. Black:

Re: SOR/76-389, Immigration Regulations, Part I, amendment

The above amendment inserts a new section 28.1 in the Regulations, which section is expressed to apply according to its terms before publication in the Gazette. Section 28.1(2) creates an offence punishable upon summary conviction. I shall be glad, therefore, of your assurance that, in conformity with section 11(2) of the Statutory Instruments Act, no prosecution will be brought under section 28.1(2) in respect of any

[Interprétation]

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS D'AIDE À L'ADAPTATION (TRAVAILLEURS DES INDUSTRIES DE LA CHAUSSURE ET DU TANNAGE)—Modification

Loi 5 de 1973 portant affectation de crédits

C.P. 1976-1389

Cette modification corrige une erreur de l'exposé, dont on a déjà fait part au Ministre du Travail. Comme l'exposé précédant un règlement ne fait pas partie du règlement en lui-même, et qu'aucune loi ne régit la forme ou la manière de faire un décret du conseil, il n'est pas nécessaire de citer le texte autorisant la modification susmentionnée. Il s'agit là d'une question de coutume.

Le coprésident (M. McCleave): J'aime beaucoup cette expression «il s'agit là d'une question de coutume». On doit vous féliciter pour votre style monsieur le conseiller.

Mademoiselle Mayrand, pour ce qui est du premier point, est-ce vraiment grave ou s'agit-il vraiment d'une erreur?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit peut-être d'une erreur commise en toute honnêteté. Est-ce ce que vous voulez dire, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Oui, il s'agit encore une fois d'une référence oubliée, mais qui figure dans le texte anglais; nous allons simplement leur souligner ce fait.

Le coprésident (M. McCleave): Nous essayons d'assurer la conformité des deux textes, n'est-ce pas? N'avons-nous pas veillé à cela dans nos travaux au Comité?

Le second commentaire porte sur la Loi numéro 5, 1973 portant affectation de crédits, et vise à corriger une erreur de l'exposé; il s'agit d'une question d'information.

Le point suivant porte sur le DORS 76-389, Règlement sur l'immigration; une lettre adressée à M. Black le 12 octobre 1976 et sa réponse en date du 19 octobre 1976 sont imprimées ci-dessous.

Le 12 octobre 1976

M. W. Black
Directeur
Service juridique
Ministère de la Main-d'œuvre
et de l'Immigration
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/76-389, Règlement sur l'immigration, Partie 1—Modification

La modification susmentionnée ajoute au règlement l'article 28.1 qui produira effet, conformément à ses propres termes, avant publication dans la Gazette. Le paragraphe 28.1(2) fait naître une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Je serai donc heureux que vous m'assuriez, qu'en vertu du paragraphe 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires, aucune poursuite ne sera intentée en vertu du paragraphe

[Text]

violation of section 28.1 which occurred before 14th July 1976, or, alternatively, before reasonable steps were taken to bring the purport of section 28.1 to the notice of transportation companies.

Before submitting this amendment to the Committee, I shall also appreciate your advice as to why section 57 of the Act was relied upon rather than section 45 coupled with section 51. The new section 28.1 appears, on the surface at least, not to relate to prohibiting or limiting the admission of persons brought to Canada by transportation companies that fail to comply with the immigration laws (section 57(c)), but rather to relate to the subject matter of section 45(f), to the obligations of transport companies in ensuring that persons carried to Canada do not fall within prohibited classes and the companies' obligations in respect of the records of such persons. Section 28.1(2), of course, depends upon section 51 of the Act.

The typographical error in section 28.1(1) (English text) will doubtless be corrected by an appropriate erratum in due course.

With kind regards,

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

October 19, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel, Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa

Re: SOR/76-389, Immigration Regulations Part I,
amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of October 12, 1976, regarding the above Regulation.

Following the making of this Regulation, written notice was sent to a number of transportation companies which might be affected by it. It is my understanding that it is not the intention of the Department of Manpower and Immigration to prosecute any company which did not receive such notice, for any violation which occurred prior to July 14, 1976.

With respect to your second paragraph, I agree that authority to make this Regulation derives from sections 45 and 51 of the *Immigration Act* rather than section 57, and a submission to that effect signed by Mr. Andras was forwarded to the Governor-in-Council. However, through an apparent error, the enabling section was quoted as section 57. I have asked the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders-in-Council) if he would be so kind as to issue an erratum.

I trust that this will resolve the concerns which were raised in your letter.

[Interpretation]

28.1(2), à l'égard de toute violation de l'article 28.1, antérieure au 14 juillet 1976, ou encore, avant que des mesures raisonnables ne soient prises afin de faire connaître la teneur de l'article 28.1 aux compagnies de transport.

Avant de soumettre cette modification au Comité, je vous saurai gré de me dire pourquoi on s'est fondé sur l'article 57 de la loi plutôt que sur les articles 45 et 51. Le nouvel article 28.1 ne semble pas du moins en apparence défendre ou limiter l'admission de personnes amenées au Canada par des compagnies de transport qui enfreignent les lois de l'immigration (alinéa 57 c) il semble plutôt se rapporter au sujet de l'alinéa 45 f), à l'obligation qui incombe aux compagnies de transport de s'assurer que les personnes transportées au Canada ne tombent pas dans les catégories défendues ainsi qu'à l'obligation qui incombe aussi à ces compagnies au sujet des dossiers de ces personnes. Le paragraphe 28.1(2) s'appuie naturellement sur l'article 51 de la loi.

En temps opportun, l'erreur typographique dans le paragraphe 28.1(1) (texte anglais) sera sans doute corrigée par un erratum.

Veuillez agréer,

Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 19 octobre 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller du Comité mixte des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa

OBJET: DORS/76-389, Règlement sur l'immigration
Partie I—Modification

Monsieur,

Les présentes font suite à votre lettre du 12 octobre 1976 concernant le règlement précité.

Suite à l'adoption du règlement en question, des avis ont été envoyés à un certain nombre de compagnies de transport concernées. Je ne crois pas que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ait l'intention de poursuivre en justice celles qui n'ont pas été prévenues pour des violations qui se seraient produites avant le 14 juillet 1976.

En ce qui a trait au deuxième paragraphe de votre lettre, je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il faut appuyer ce règlement sur les articles 45 et 51 de la *Loi sur l'Immigration* plutôt que sur l'article 57 et une demande à cet effet, signée par M. Andras, a été envoyée au Gouverneur en conseil. Cependant, apparemment à la suite d'une erreur, c'est l'article 57 qui a été mentionné comme disposition habilitante. J'ai donc demandé au greffier adjoint du Conseil privé (décrets en conseil) de bien vouloir publier un erratum.

J'espère que les présentes répondent aux questions que vous avez soulevées dans votre lettre.

[Texte]

Yours sincerely,

Warren Black
Director, Legal Services

Mr. Eglington: The action intimated in the third paragraph of Mr. Black's letter has been taken and the preamble was amended by SOR/76-738, which appeared in *The Gazette* on November 24.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point made has been cured.

Mr. Eglington: And the reply in paragraph two is, I think, acceptable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Oh, I am sorry. I thought that both the letter of October 12 and of October 19 were being printed. Thank you.

SOR/76-419 and the remainder, I think, come to us without commentary.

Mr. Eglington: There is one, a couple of verbal reports . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then perhaps we will just go through them in case members in any event have questions about those which do not have commentaries. All right. SOR/76-419—Food and Drug Regulations, there is to be a verbal report.

Miss Mayrand: C'est simplement parce que j'ai été intriguée à l'article 4, par les paragraphes 1 et 2 qui étaient inversés en anglais et en français. Je me suis informée auprès du ministère. Il s'agit en fait d'ajouter des données à un tableau; or on procède par ordre alphabétique; et comme l'ordre alphabétique n'est pas le même en anglais et en français, cela a provoqué l'inversion des deux sous-paragraphes. So there is no problem there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do we not have the same sort of problem when we are dealing with definitions in statutes?

Miss Mayrand: Yes, exactly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Then we go to SOR/76-643—Immigration Special Relief Regulations, and a report by counsel.

Mr. Eglington: This is another of the special relief regulations to which the Committee has made continuous and continuing objection. This one was rather singular in that if members will look at the dates of birth of the people involved, they are all small children. An enquiry made of the Department of Immigration as to what the story was behind this particular special relief and it would appear that every so often, every year or so, the Department collects together the names of all the children of Canadian citizens who were born outside Canada, who are now in Canada and whose birth was not registered by their parents as required in the old Citizenship Act within the first two years of their birth. So they are now given landed immigrant status and in due course they will be able to apply for citizenship.

[Interprétation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du Contentieux
Warren Black

M. Eglington: Les mesures annoncées au paragraphe 3 de la lettre de M. Black ont été prises et le préambule a été modifié par le DORS/76-738 publié dans la *Gazette* le 24 novembre.

Le coprésident (M. McCleave): La question a été réglée.

M. Eglington: La réponse donnée au paragraphe 2 est, à mon avis, acceptable.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, Oh, je m'excuse. Je pensais que les lettres du 12 octobre et du 19 octobre seraient imprimées. Merci.

Le DORS/76-419 et les autres décrets nous sont remis sans commentaire.

M. Eglington: Il y a quelques observations orales à faire.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Nous pourrions peut-être les parcourir au cas où des membres voudraient poser des questions sur ces textes qui ne sont pas commentés. D'accord. DORS/76-419—Règlement sur les aliments et drogues, rapport verbal.

Miss Mayrand: There was simply the fact I was intrigued by Clause 4, Paragraphs 1 and 2, which were reversed in English and French. I contacted the department. It is simply an addition to a table and since it is in alphabetical order and the alphabetical order is not the same in English and in French, it was necessary to shift the two paragraphs around. Il n'y a donc pas de problème.

Le coprésident (M. McCleave): Ne s'agit-il pas du même problème qui se pose pour les définitions dans les textes de loi.

Miss Mayrand: Oui, en effet.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Nous passons maintenant au DORS/76-643—Règlement de dispense—Immigration, suivi d'un commentaire de notre conseiller.

M. Eglington: Voici un autre de ces règlements de dispense auxquels s'oppose depuis toujours le Comité. Celui-ci est assez particulier; les membres noteront que, d'après les dates de naissance, il s'agit de petits enfants. Après enquête auprès du ministère de l'Immigration pour connaître les dessous de cette histoire de Règlement de dispense spécial, il semblerait que, de temps à autre, une fois par année environ, le ministère rassemble le nom de tous les enfants de citoyens canadiens nés à l'extérieur du pays, qui sont maintenant au Canada et dont la naissance n'a pas été enregistrée par leurs parents, tel que le prévoyait l'ancienne loi sur la citoyenneté dans un délai de deux ans après la naissance. On leur donne donc un statut d'immigrant reçu et ils pourront éventuellement demander leur citoyenneté.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When they grow up they will be able to vote for us or our successors around this table.

Mr. Eglington: I have been attempting to get sufficient time to have a good hard look at the immigration bill to see if our objections to the special relief regulations have been taken note of, but I cannot give a report on that yet.

Mr. Baldwin: There are some interesting names. I see Wyatt Earp Farrell.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): People have been known to be very very cruel in the choice of names for their young.

SI/76-5—The Public Service Health Insurance Regulations, and Mr. Eglington's letter to Mr. Calof of March 26, 1976. A memorandum from Mr. Sleemen, before he moved on to other matters of much more importance than writing to the Committee, of June 10, 1976, printed herewith.

• 1030

March 26, 1976

H. Calof, Esq., Q.C.,
Director,
Legal Services,
The Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Dear Mr. Calof:

Re: SI/76-5, Public Service Health Insurance Regulations, amendment

Upon examining SI/76-5 with SI/75-71, I am driven to enquire what happened to the postal employees in the postal operations group described in the P.S.S.R.B.'s certificate after 6th December 1975. Have they ceased to be postal employees; were they then put in some other bargaining group or have they been dealt with in some other fashion?

I shall be glad of your advice in due course.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

June 10, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Committees & Private
Legislation Branch,
Regulations & Statutory
Instruments.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Lorsqu'ils auront grandi, ils pourront voter pour nous ou nos successeurs à cette table.

M. Eglington: J'ai essayé de trouver suffisamment de temps pour examiner à fond le projet de loi sur l'immigration afin de voir si l'on a tenu compte de nos objections au Règlement de dispense, mais je ne puis fournir un rapport à ce sujet pour l'instant.

M. Baldwin: Il y a des noms intéressants. Je vois un Wyatt Earp Farrell.

Le coprésident (M. McCleave): Les gens sont reconnus pour être parfois très, très cruels dans le choix des noms de leurs enfants.

TR/76-5—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique—modification, et la lettre de M. Eglington à M. Calof, le 26 mars 1976. Une note de service de M. Sleemen, avant qu'il ne passe à des questions d'une plus grande importance que celle d'écrire au Comité, en date du 10 juin, 1976, imprimée ci-après

Le 26 mars 1976

Monsieur H. Calof, C.R.
Directeur
Service du contentieux
Conseil du trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Monsieur,

Objet: TR/76-5 Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique—Modification

Après examen des textes réglementaires TR/76-5 et TR/75-71, j'en suis venu à me demander ce qu'il est advenu, après le 6 décembre 1975, des employés des postes, membres du groupe de la manutention du courrier, décrits dans le certificat de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Ont-ils cessé d'être des employés des postes? Ont-ils été inclus dans un autre groupe de négociation? Que s'est-il passé au juste dans le cas de ces employés?

Vos lumières sur ce sujet me seraient des plus utiles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller,
(G. C. Eglington)

Le 10 juin 1976

Monsieur G. C. Eglington
Direction des comités et de
la législation privée
Règlements et autres textes
réglementaires

[Texte]

Subject Public Service Health Insurance Regulations—
SI/76-5

Your letter of March 26, 1976 addressed to Mr. Calof has been given to me for a reply. I am advised by Treasury Board officials that after December 6, 1975 the Postal Employee Group falls within the definition of "employee" found in subsection 1 of section 2 of the regulations and are dealt with accordingly.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

NORTHERN ONTARIO DESIGNATED AREA ORDER
National Housing Act
P.C. 1976-627

July 16, 1976

This Order is regarded by the Department of Justice as being a Statutory Instrument. It is not regarded as a regulation, presumably as not having been made in the exercise of a legislative power. This would accord with what has generally been seen to be the Department's view that a designation of a geographical area is not "legislative in effect."

Mr. Eglington: The reply satisfactorily clears up the point, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SI/76-39 under the National Housing Act, Northern Ontario Designated Area Order. Commentary of July 16, 1976.

Mr. Eglington: It is purely another illustration, Mr. Chairman, of the distinction between a statutory instrument and a regulation, which in this instance may not be important but in other instances can be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event it is printed in our record so we can argue about it at a future time; but not this morning.

SI/76-68, and back to the Agricultural Products Marketing Act. This deals with the Quebec Milk Marketing Levies (Carnation) By-law, amendment, and a brief commentary herewith printed.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this is part of what could be called, I suppose, the continuing campaign for footnote references. It does not really advance the Committee's views at all to put in a PC number, an Order in Council number, because nobody outside the Privy Council Office has access to that particular index.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you suggest again that there be identification by name rather than by number.

Mr. Eglington: By name and by reference to publication in Part II of *The Gazette*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think I would send it back to them and ask them why this point cannot be met. It

[Interprétation]

Objet: Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique—SI/76-5

On m'a chargé de répondre à la lettre que vous avez envoyé à Monsieur Calof le 26 mars 1976. Des fonctionnaires du Conseil du Trésor m'ont fait savoir que, depuis le 6 décembre 1975, les employés des Postes correspondent à la définition du mot «employé» que l'on trouve au paragraphe 1 de l'article 2 du règlement et sont traités en conséquence.

Monsieur Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances

DÉCRET SUR LES ZONES DÉSIGNÉES DU NORD DE L'ONTARIO
Loi nationale sur l'habitation
C.R. 1976-627

Le 16 juillet 1976

Le ministère de la Justice considère ce décret comme étant un texte réglementaire. D'après lui, il ne s'agit pas d'un règlement, car il n'a pas été adopté dans l'exercice d'un pouvoir législatif. Cette opinion concorde avec le point de vue du ministère voulant que la désignation d'une zone géographique n'ait pas «d'effet législatif».

M. Eglington: La réponse clarifie la question, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

TR/76-39, en vertu de la Loi nationale sur le logement, décret sur les zones désignées du Nord de l'Ontario. Commentaire en date du 16 juillet 1976.

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit simplement d'un autre exemple de la distinction entre un texte réglementaire et un règlement, qui dans ce cas n'est pas importante, mais pourrait l'être dans d'autres cas.

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, c'est imprimé au compte rendu. Nous pourrions donc en discuter un autre jour, mais pas ce matin.

TR/76-68, en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Carnation)—modification, et d'un bref commentaire imprimé ci-après.

M. Eglington: Monsieur le président, il s'agit là de ce que l'on pourrait appeler un échange dans la campagne permanente pour des renvois en bas de page. Cette question ne fait pas du tout progresser le point de vue du Comité afin d'obtenir un numéro du conseil privé, un numéro de décret du conseil, car personne à l'extérieur du Bureau du conseil privé n'a accès à cet index.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc qu'il y ait identification par nom, au lieu de par numéro.

M. Eglington: Par nom et par référence à la publication dans la Partie II de la Gazette.

Le coprésident (M. McCleave): Quant à moi, je leur renverrais ce texte en demandant pourquoi on ne peut donner ces

[Text]

is the view of the Committee, it has been stated over and over again, and why cannot somebody oblige us? It is not going to require all that amount of effort, is it?

Mr. Eglington: It is in our report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it is in our report. The fact is, I suppose, that this is a case where you can go to them and say, "Why do you not?" Is that agreeable?

I think that is the last one with a commentary. The rest of them I will read on the record and if members have questions please raise them.

SOR/76-219 and SOR/76-341—Special Appointment Regulations, No. 6 and No. 7.

SOR/76-306—Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regulations.

SOR/76-313—"Royalton" Transport Exemption Regulations.

SOR/76-314—"Yankcanuck" Transport Exemption Regulations.

SOR/76-315—would anyone like to try their luck with this one? "Chi-Cheemaun". It sounds like something out of "Chim-chiminy"...

Mr. Baldwin: Mary Poppins.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mary Poppins.

SOR/76-315—"Chi-Cheemaun" Transport Exemption Regulations.

Mr. Baldwin: Supercalifragilisticexpialadotious.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. That is one word I am waiting to get on the record of the House of Commons as soon as I see a *Hansard* reporter brave enough to take it down. Supercalifragilisticexpialadotious.

An hon. Member: You have just done it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave):

SOR/76-318—Pacific Pilotage Regulations, amendment.

SOR/76-323—DEW Line Supply Order, 1976.

You have had your difficulties, I gather, from the weather this morning.

SOR/76-337—Canada Labour Standards Regulations, amendment.

• 1035

SOR/76-338—Fair Wages and Hours of Labour Regulations; SOR/76-340—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment; SOR/76-346—Otter Trawl Fishing Regulations, amendment; SOR/76-353—Financial Administration Act and Dairy Herd Inspection Fees Order; SOR/76-363—under the Agriculture Products Marketing Act the British Columbia Egg Order; SOR/76-365—Nanaimo Harbour Commission Floats By-law, amendment; SOR/76-368—Schedule H to the Food and Drugs Act, amendment—and I am glad nobody has

[Interpretation]

précisions. C'est l'opinion du Comité; elle a été exprimée maintes et maintes fois. Pourquoi personne ne peut-il la respecter? Les efforts à faire ne sont pas considérables?

M. Eglington: Cela fait partie de notre rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Et cela fait partie de notre rapport. Je suppose qu'il s'agit là d'un cas où nous pouvons leur demander pourquoi ils ne le font pas? Êtes-vous d'accord?

Je pense qu'il s'agit du dernier texte commenté. Je vais simplement lire la liste des autres textes et, si des membres ont des questions, ils peuvent les poser.

DORS/76-219 et DORS/76-341—Règlements N° 6 et N° 7 portant affectations spéciales.

DORS/76-306—Règlement sur les tarifs du pilotage du Pacifique (Fleuve Fraser).

DORS/76-313—Règlements d'exemption de permis (Navire «Royalton»).

DORS/76-314—Règlements d'exemption de permis (Navire «Yankcanuck»).

DORS/76-315—Quelqu'un veut-il s'essayer avec celui-là? «Chi-Cheemaun». On dirait un mot tiré de: «Chim-chiminy»...

M. Baldwin: De Mary Poppins.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, de Mary Poppins.

DORS/76-315—Règlement d'exemption de permis (Navire «Chi-Cheemaun»).

M. Baldwin: «Supercalifragilisticexpialadotious.»

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Voilà un mot que je rêve de porter au compte rendu de la Chambre des communes dès que je verrai un sténographe du *Hansard* qui aura le courage de le prendre en note. «Supercalifragilisticexpialadotious.»

Une voix: Vous venez de le faire.

Le coprésident (M. McCleave):

DORS/76-318—Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique—modification.

DORS/76-323—Décret sur l'approvisionnement d'un réseau avancé de pré-alerte, 1976.

Je pense que le temps vous a créé des difficultés ce matin.

DORS/76-337—Règlements du Canada sur les normes du travail—modification.

DORS/76-338—Règlement sur les justes salaires et les heures de travail—Modification; DORS/76-340—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification; DORS/76-346—Règlement de chalutage—Modification; DORS/76-353—Décret sur les frais d'inspection des bovins laitiers; DORS/76-363—En vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, Décret sur les œufs de la Colombie-Britannique; DORS/76-365—Règlement sur les pontons de la Commission du port de Nanaimo—Modification; DORS/76-368—Annexe H de la

[Texte]

to pronounce what is contained in that one, although they would probably give it a common name such as aspirin when all is said and done—and finally SOR/76-387 and 388—General Excise and Sales Tax Regulations, amendments.

That does complete our business. Senator Godfrey, I just wanted to advise that Senator Forsey is in hospital and I have asked the Clerk to get a suitable card and bring it around to all members of the Committee. It is very likely that he will be there or in convalescence in any event until the middle of January, so we are wishing him well.

The meeting on Thursday, because several of our redoubtable citizens will not be able to attend, has to be put off. Can we have an idea when we will meet next week?

We will meet at 3.30 p.m. on Tuesday. How are we fixed? Are we reasonably up to date on the regulations, Mr. Eglington or Miss Mayrand?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that we could then get into your memorandum of October.

Mr. Eglington: Or the report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or the report. Well, let us put both of them down and see how far we get along.

Mr. Eglington: So you will not consider instruments next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I doubt it, unless there is a real bad . . .

Mr. Eglington: Well, it is just helpful to know.

Senator Lafond: I think we should try to get the other documents before we leave. I mean accumulating some instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think once we get a report into Parliament it will solve a lot of our problems in the sense we can say, well, that was drawn to the attention of the House.

Senator Lafond: May I ask what is the planned timetable now as far as the report is concerned?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have we got all the translations done? We are available in both languages, and we have the preamble done.

Mr. Eglington: Senator Forsey and I have done the proof reading, the corrections.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can we deal with . . .

Mr. Eglington: Yes, we have proof read them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it possible we can make a final decision with regard to the report then next Tuesday?

An hon. Member: When will we get the English transcript?

[Interprétation]

Loi des aliments et drogues—Modification; et je suis heureux que personne n'ait à prononcer ce qui se trouve dans ce texte, même s'ils ont sans doute donné des noms communs comme aspirine; et enfin DORS/76-387 et 388—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modifications.

Ceci termine nos travaux. Sénateur Godfrey, je voulais simplement vous informer que le sénateur Forsey est à l'hôpital. J'ai demandé au greffier d'obtenir une carte de souhaits et de la faire signer par tous les membres du Comité. Il est fort probable qu'il y demeurera ou sera en convalescence jusqu'à la mi-janvier. Nous voulons donc lui souhaiter un prompt rétablissement.

Étant donné que plusieurs de nos membres redoutables ne pourront être présents, la réunion de jeudi a été reportée. Pouvons-nous savoir quand nous nous réunirons la semaine prochaine?

Nous nous réunirons à 15 h 30, mardi. Quelle est la situation? Monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand, sommes-nous à peu près à jour quant à l'étude des règlements?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions donc étudier votre note de service d'octobre.

M. Eglington: Ou le rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Ou le rapport. Dans ce cas, inscrivons-les tous les deux et nous verrons jusqu'où nous pouvons nous rendre.

M. Eglington: Vous n'étudierez donc pas les textes réglementaires la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): J'en doute, à moins qu'il y ait un très mauvais . . .

M. Eglington: Il serait utile de le savoir.

Le sénateur Lafond: A mon avis, nous devrions essayer de terminer les autres documents avant de partir. Je veux dire accumuler quelques textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, une fois notre rapport présenté au Parlement, beaucoup de nos problèmes seront réglés dans la mesure où nous pourrions nous dire que nous avons porté cette question à l'attention des Chambres.

Le sénateur Lafond: Puis-je savoir quel est le programme en ce qui concerne le rapport?

Le coprésident (M. McCleave): Les traductions sont-elles terminées? Le texte est prêt dans les deux langues et le préambule est terminé.

M. Eglington: Le sénateur Forsey et moi-même avons fait la lecture d'épreuves et les corrections.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous nous occuper de . . .

M. Eglington: Oui, nous avons fait la lecture d'épreuves.

Le coprésident (M. McCleave): Serait-il dans ce cas possible de prendre une décision définitive à l'égard du rapport mardi prochain?

Une voix: Quand recevrons-nous le texte anglais?

[Text]

Mr. Eglington: There is quite a body of typographical errors and so on, but nothing very important.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To be on the side of prudence, should we schedule two meetings for Tuesday so we can do it? After that the crowd is going to break up for Christmas. I think we either get it done next Tuesday or the chance of getting it done before the end of January is remote.

Mr. Baldwin: I would like to try and get it over with if we can. Would not you?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Tuesday is the day of the meeting, which means that we really meet at 8.30 p.m. because of our arrangements.

Mr. Goodale: Would we want a meeting next week, Thursday perhaps, to consider just regulations? Or could we plan to devote next week to the report?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Surely we could do that.

Mr. Eglington: What time is Thursday's meeting?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thursday's meeting is at 11.00 a.m. Then we have one at 8.30 on Tuesday night and one at 11.00 on Thursday morning, and probably that would be sufficient.

• 1040

Senator Godfrey: If I might suggest, it might help matters if people had suggestions of drafting changes, that they would try to get them in to Mr. Eglington before the meeting. It just takes interminable hours to try to draft . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes. I think this is . . .

Senator Godfrey: And then he can consider them and see whether . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And make his report to us on them.

Senator Godfrey: . . . he agrees or not. That should save a lot of time.

Mr. Eglington: There is one substantive matter that has to be considered in connection with Section (U), I think it is, on exemption of harbour boards from civil liability. There is a long, elaborate letter in from the Harbours Board which members should consider in conjunction with that. But now that I know we are going to do it, I will have that sent around.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that the agenda then has really the two matters, the report and also your memorandum. We may not be able to get the memorandum dealt with but at least it will be on the agenda for our friends who are not here this morning.

Mr. Eglington: That is for Tuesday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and Thursday. Send around one notice for both days. Let us save another small branch of the tree, the printing.

Thank you very much. The meeting is now adjourned.

[Interpretation]

M. Eglington: Il y a tout un lot d'erreurs typographiques, mais rien de très important.

Le coprésident (M. McCleave): Pour être prudents, devrions-nous prévoir deux réunions mardi de façon à faire ce travail? Par la suite, le groupe va se séparer pour Noël. A mon avis, il faut tout terminer mardi prochain ou courir le risque de ne pas terminer avant la fin de janvier.

M. Baldwin: J'aimerais tenter de tout régler, si possible. Pas vous?

Le coprésident (M. McCleave): Mardi est le jour prévu de la réunion, ce qui signifie que nous nous réunirons en fait à 20 h 30 à cause des dispositions actuelles.

M. Goodale: Pourrions-nous nous réunir la semaine prochaine, peut-être jeudi, pour étudier seulement les règlements, ou allons-nous consacrer la semaine prochaine au rapport?

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Nous pourrions sûrement le faire.

M. Eglington: A quelle heure aura lieu la réunion de jeudi?

Le coprésident (M. McCleave): La réunion de jeudi se tiendra à 11 heures. Nous aurons une autre réunion à 20 h 30 mardi soir et une réunion à 11 heures jeudi matin; cela devrait suffire.

Le sénateur Godfrey: Puis-je faire une suggestion: il serait utile que ceux qui ont des suggestions de libellé les fassent parvenir à M. Eglington avant la réunion. Il faut des heures et des heures pour essayer de rédiger . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je pense que c'est . . .

Le sénateur Godfrey: Il pourrait alors les étudier et voir si . . .

Le coprésident (M. McCleave): Et nous faire rapport à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: . . . il est d'accord ou non. Nous pourrions gagner beaucoup de temps.

M. Eglington: Il y a une question de fond qu'il faut étudier au chapitre (U). Il s'agit de l'exemption des commissions des ports des responsabilités civiles. Il y a une longue lettre détaillée du Conseil des ports que les membres devraient étudier à ce sujet. Puisque je sais que nous allons le faire, je vais la distribuer.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a donc deux questions à l'ordre du jour: le rapport et votre note de service. Il est possible que nous ne puissions étudier la note de service, mais cette question figurera néanmoins à l'ordre du jour pour nos amis qui sont absents ce matin.

M. Eglington: C'est pour mardi.

Le coprésident (M. McCleave): Oui et jeudi. Envoyez un seul avis pour les deux jours. Économisons une autre petite branche d'arbre.

Merci beaucoup. La séance est maintenant levée.

WITNESSES—TÉMOINS

On Tuesday, December 2, 1976:

Mr. Alistair Fraser, Clerk of the House of Commons;
Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee.

Le mardi 2 décembre 1976:

M. Alistair Fraser, greffier de la Chambre des communes;
M. G. C. Eglington, conseiller du Comité.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Tuesday, December 14, 1976
Thursday, December 16, 1976
Thursday, January 27, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le mardi 14 décembre 1976
Le jeudi 16 décembre 1976
Le jeudi 27 janvier 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

Regulations and other Statutory Instruments

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

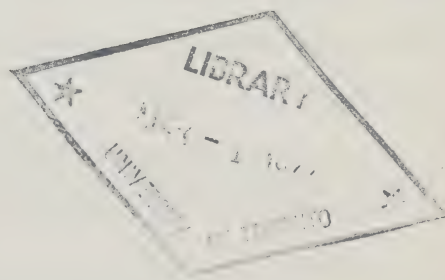
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Riley

Yuzyk—(7)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale
Hnatyshyn

Leblanc (*Laurier*)
Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 14, 1976
(9)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 8:45 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. McCleave presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Goodale, Hnatyshyn and McCleave.

Other Member present: Mr. Landers.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*).

The Committee proceeded to consider its draft report to both Houses.

At 9:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 16, 1976
(10)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*).

On motion of Senator Lafond it was agreed,—That this Committee do order the printing of 2,000 copies of a special edition with special binding containing back-to-back French and English versions of its Second Report to both Houses.

The Committee resumed consideration of its draft report to both Houses.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 DÉCEMBRE 1976
(9)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à huis clos, à 20 h 45 sous la présidence de M. McCleave (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, Goodale, Hnatyshyn et McCleave.

Autre député présent: M. Landers.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre, 1976, fascicule n° 1.*).

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport aux deux chambres.

A 21 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 16 DÉCEMBRE 1976
(10)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 05 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1.*).

Sur motion du Sénateur Lafond, il est convenu,—Que le Comité ordonne l'impression de 2,000 exemplaires d'une édition spéciale comportant une reliure spéciale renfermant, dos à dos, les versions française et anglaise de son deuxième rapport aux deux Chambres.

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

Counsel to the Committee answered questions.

At 12:25 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

THURSDAY, JANUARY 27, 1977
(11)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs: Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglinton and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*).

The Joint Chairman, Mr. McCleave, made a statement relating to a discussion between himself and the Minister of Fisheries and the Environment.

It was agreed,—That Counsel to the Committee pursue the matter with the appropriate official of the Department of the Environment.

It was agreed,—That the Committee do now proceed in open session.

The Committee considered a letter from the Minister of Justice dated January 13, 1977.

The Joint Chairman authorized the letter dated January 13, 1977, to be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

It was agreed,—That the Committee do now proceed *in camera*.

The Committee resumed consideration of its draft report to both Houses.

Counsel to the Committee answered questions.

At 12:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE JEUDI 27 JANVIER 1977
(11)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable Sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglinton et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1.*).

Le coprésident, M. McCleave, fait une déclaration portant sur une discussion entre lui-même et le ministre des Pêches et de l'Environnement.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité poursuive l'étude de la question avec les représentants du ministère de l'Environnement.

Il est convenu,—Que le Comité siège maintenant en session publique.

Le Comité étudie une lettre du ministère de la Justice, du 13 janvier 1977.

Le coprésident autorise que la lettre du 13 janvier 1977 soit jointe *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Il est convenu,—Que le Comité entreprenne maintenant ses travaux à huis clos.

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

A 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. MacKenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, January 27, 1977

[Texte]

• 1114

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, we will resume with the recorded part of our meeting and the agenda will be to consider the report and to consider the letters of the Minister of Justice, the letters of the Minister of Justice to be part of the consideration of the report.

And, Senator Godfrey, you have something on page 1.

Senator Godfrey: Now, what are we talking about? Are we in camera?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, no. We are back on record and I thought we would consider the report and the letters of the Minister of Justice.

• 1115

Senator Godfrey: It still is not quite clear. When we consider the report we consider that in camera.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What I understood the Co-Chairman to be suggesting was that we should now look at the road ahead and with recording look at the letter of Minister of Justice.

Senator Godfrey: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then proceed to see whether we need to make any change in what is in the report bearing on that subject.

Senator Godfrey: Yes. Look into the letters of the Minister of Justice, then we can go back into camera to decide whether or not we make any change. Do you want to start off?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Senator, that you have put my position much better than I myself could have. We do deal with the letters of the Minister of Justice, but they should be on the record, should they not? Because we had raised the matter with him on the record, fairness demands that it be done in that way.

Senator Godfrey: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then after that is done, we can go into camera for consideration of the report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am not sure, but you mentioned the letters of the Minister of Justice. Is there more than one? I thought there was . . .

Senator Godfrey: Now, this is into camera again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think there is only one that is on the record.

Senator Godfrey: Yes, January 13 is the one on the record.

The Joint Chairman (Senator Forsey): January 13.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And that is printed herewith.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 27 janvier 1977

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Nous reprenons donc l'enregistrement des délibérations du Comité. Nous devons étudier aujourd'hui notre rapport et les lettres du ministre de la Justice pour nous demander si ces dernières doivent faire partie du rapport.

Sénateur Godfrey, je pense que vous aviez une modification à apporter à la page 1.

Le sénateur Godfrey: De quoi parlons-nous? Sommes-nous à huis clos?

Le coprésident (M. McCleave): Non. Les délibérations sont enregistrées, et j'ai pensé que nous pourrions commencer par étudier le rapport et les lettres du ministre de la Justice.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends toujours pas très bien: l'étude du rapport devrait se faire à huis clos.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais cru comprendre que le coprésident proposait de commencer déjà et d'étudier, avec enregistrement des délibérations, les lettres du ministre de la Justice.

Le sénateur Godfrey: C'est cela .

Le coprésident (sénateur Forsey): Et que nous passerions ensuite à tous les changements qu'il faut apporter au rapport à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Étudions donc les lettres du ministre de la Justice, puis nous reviendrons à huis clos pour décider s'il faut ou non apporter des changements au rapport. Voulez-vous commencer?

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur, vous vous êtes exprimé beaucoup mieux que moi. Nous commençons donc par les lettres du ministre de la Justice. Ne devraient-elles pas faire partie des documents consignés? Puisque nous avons soulevé la question avec lui en comité, il serait juste de les verser au dossier.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Cela fait, nous reviendrons à huis clos pour l'étude du rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous ai-je bien entendu dire les lettres du ministre de la Justice? Y en a-t-il plus qu'une? Je pensais que . . .

Le sénateur Godfrey: Il faudrait maintenant revenir à huis clos.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y en a qu'une qui soit au dossier.

Le sénateur Godfrey: Oui, celle du 13 janvier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Du 13 janvier.

Le coprésident (M. McCleave): Elle est imprimée et ci-jointe.

[Text]

January 13, 1977

The Honourable E. A. Forsey and
Mr. R. McCleave, M.P.,
Joint Chairmen,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Parliament Buildings,
OTTAWA, Ontario.

Dear Senator Forsey and Mr. McCleave:

I received your letter of November 25th enclosing copies of the files of cases, selected by Counsel to the Committee, respecting the instances in which answers or explanations were refused by designated instruments officers in various ministries. At the meeting of your Committee of November 18th, I undertook to have these files reviewed by a senior officer in my department and this review has now taken place.

In the course of the same meeting there was a discussion of some of the Committee's difficulties with the *Statutory Instruments Act* and in particular the definition of "statutory instruments" in that Act. As I recall, this matter was discussed on an earlier occasion with you and I indicated I would welcome suggestions from the Committee on how these difficulties might be overcome. I presume that the Committee has not had time to forward its suggestions as yet and I have therefore not been able to deal with these difficulties. I should like to repeat that I would welcome your comments on these matters and I will take them up with the officers of my department and my colleagues.

Regarding the files that were reviewed, my observations are as follows:

1. *Pension Benefits Standards Regulations Amendment*
Protection of Securities (Loan Companies) Regulations
Protection of Securities (Trust Companies) Regulations
Protection of Securities (Cooperative Credit Associations) Regulations

I agree with the Committee that the instruments officer concerned could have been more forthcoming in his explanations to the Committee with respect to these regulations. I will have these files referred back to the responsible department with a recommendation that more complete explanations be given.

2. *Immigration Adjustment of Status Regulations*
Manpower Mobility Regulations
Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations

I would invite members of the Committee to examine these files to see whether they would not agree that full explanations were given by the instruments officers concerned. I am advised that it is difficult to see what more in the way of explanation could be given to the questions raised or to agree that in these cases the instruments officer has not been helpful.

[Interpretation]

Le 13 janvier 1977

L'hon. E. A. Forsey et
M. R. McCleave, député,
Coprésidents,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Édifices du Parlement,
Ottawa (Ontario)

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 25 novembre et des copies de dossiers choisis par le Conseil à l'intention du Comité, faisant état d'exemples où certains préposés aux textes réglementaires dans les divers ministères auraient refusé de répondre ou de fournir des explications. Lors de la séance du Comité qui s'est tenue le 18 novembre, j'ai décidé de faire réexaminer ces dossiers par un haut fonctionnaire de mon ministère. Cet examen est maintenant terminé.

Il y a eu, au cours de cette même réunion, une discussion sur certaines difficultés éprouvées par le Comité dans l'interprétation de la Loi sur les textes réglementaires, particulièrement en ce qui concerne la définition des «textes réglementaires» qui figure dans ladite Loi. Je crois me souvenir que cette question avait déjà été abordée avec vous et j'avais indiqué que j'accueillerais très volontiers les idées du Comité sur la façon de surmonter ces difficultés. Je suppose que le Comité n'a pas encore eu le temps de m'envoyer ses propositions et je n'ai donc pas pu tenter de trouver des solutions à ces problèmes. J'aimerais répéter que je serais heureux de recevoir vos commentaires à cet égard et que je les étudierai avec les hauts fonctionnaires de mon ministère et avec mes collègues.

Quant aux dossiers qui ont déjà été étudiés, mes remarques sont les suivantes:

1. *Règlement sur les normes de prestations de pension-modification*
Protection des titres (Compagnies de prêt), Règlement
Protection des titres (Sociétés de fiducie), Règlement
Protection des titres (Associations coopératives de crédit), Règlement

Je conviens avec le Comité que l'agent chargé des textes réglementaires en question aurait pu lui donner davantage d'explications sur ces règlements. Je vais demander que ces dossiers soient renvoyés au ministère responsable, accompagnés d'une recommandation visant à obtenir des explications plus complètes.

2. *Rectification du Statut d'Immigrant—Règlement*
Règlement sur la Mobilité de la Main-d'œuvre
Règlement sur le Logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

J'aimerais inviter les membres du Comité à examiner ces dossiers pour savoir s'ils ne sont pas d'avis que les explications données par les agents chargés des textes réglementaires étaient complètes. On me dit qu'il est difficile de savoir quelles explications supplémentaires pourraient être données aux questions soulevées ou de convenir que, dans ces cas-là, les agents chargés des textes réglementaires n'ont pas fait un travail utile.

[Texte]

3. *Immigration Manuals and Guidelines*

As I understand the problem raised by this file, the Committee is concerned that certain manuals and guidelines issued by the Department of Manpower and Immigration are statutory instruments as defined in the *Statutory Instruments Act* and, more particularly, are regulations, the making of which is specifically provided for in section 58 of the *Immigration Act*. Manpower and Immigration on the other hand maintains that the manuals and guidelines constitute neither statutory instruments nor regulations.

I have not had the opportunity of reviewing or receiving advice regarding the guidelines or manuals and therefore I am unable to comment on the validity of either position. I appreciate, however, the concern of the Committee that a department may by this method remove from the scrutiny of the Committee material that would otherwise stand referred to it by Parliament. I propose, therefore, to take the matter up immediately with my colleague, the Minister of Manpower and Immigration.

4. *Immigration Special Relief Regulations*
Commercial Samples Remission Order

In the case of the *Immigration Special Relief Regulations*, Senator Forsey wrote to my Deputy asking for the legal opinion he had given to the department on these regulations. With respect to the *Commercial Samples Remission Order*, your Committee counsel asked my Deputy for his opinion as to its validity. In neither case did the Committee request information regarding interpretation or propriety. In the course of my meeting with the Committee on November 18th, Mr. Thorson and I went to considerable lengths to explain why the Department of Justice could not provide the Committee with the opinion given to the client departments and could not provide legal advice to the Committee. I will, however, undertake to return these questions to the appropriate departments.

5. *Ste-Scholastique Leasing Regulations*
Ste-Scholastique (Blainierre Incorporated) Regulations
Anglo American Corporation Dredging Regulations
Teslin Exploration Order

With respect to the regulations relating to Ste-Scholastique, I would invite the Committee to reconsider these files to see if they would not agree that adequate explanations were given by the instruments officer concerned. With respect to all of these files, I would suggest that Committee's counsel has applied novel legal principles in arriving at the conclusion that these regulations are *ultra vires* or illegal, principles that I find difficult to accept and that I cannot believe would commend themselves to members of the Committee.

6. *Pacific Pilotage Authority Pension Regulations*

The sole remaining point that appears to concern your counsel, after a continued exchange of information, is the Minister's authority in making certain calculations to round

[Interprétation]

3. *Manuels et lignes directrices sur l'Immigration*

Si je comprends bien le problème soulevé par ce dossier, le Comité craint que certains manuels et certaines lignes directrices émises par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ne soient des textes réglementaires aux termes de la définition figurant dans la Loi sur les textes réglementaires et, surtout, qu'il ne s'agisse de règlements régis expressément par l'article 58 de la Loi sur l'Immigration. De son côté, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration soutient que les manuels et les lignes directrices n'ont nullement valeur de textes réglementaires ou de règlements.

Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier ces manuels et lignes directrices et, n'ayant entendu aucun avis sur ce problème, je ne suis pas en mesure de me prononcer sur le bien-fondé des thèses en présence. Toutefois, je suis heureux qu'un comité se préoccupe de ce qu'un ministère puisse, par ce moyen, soustraire du pouvoir de contrôle du comité des documents qui, sans cette manœuvre, lui auraient été transmis par le Parlement pour examen. Je propose donc que l'on porte immédiatement cette question à l'attention de mon confrère, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

4. *Règlement de dispense—Immigration*
Échantillons commerciaux, décret de remise

Dans le cas du *Règlement de dispense—Immigration*, le sénateur Forsey a écrit à mon sous-ministre lui demandant quel avis juridique il avait donné au ministère à propos de ce règlement. En ce qui concerne le *Décret de remise sur les échantillons commerciaux*, votre conseiller juridique a demandé l'opinion de mon sous-ministre quant à sa validité. Ni dans un cas, ni dans l'autre, le comité n'a demandé de renseignements concernant l'interprétation ou l'opportunité de ces textes. Au cours de la séance du Comité du 18 novembre, à laquelle j'ai assisté, M. Thorson et moi-même avons expliqué de façon très détaillée pourquoi le ministère de la Justice ne pouvait présenter au Comité l'avis qu'il avait donné aux ministères qui l'avaient consulté et pourquoi il ne pouvait fournir aucun conseil juridique au Comité. Je vais, cependant, faire transmettre ces questions aux ministères concernés.

5. *Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique*
Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainierre incorporée)
Règlement de dragage visant l'Anglo American Corporation
Décret visant la Teslin Exploration Ltd.

En ce qui concerne les règlements se rapportant à Sainte-Scholastique, j'inviterais le Comité à réétudier ces dossiers afin qu'il s'assure si l'agent des textes réglementaires en cause n'a pas effectivement donné des explications satisfaisantes. En ce qui concerne tous ces dossiers, il me semble que le conseiller juridique du Comité a appliqué des principes juridiques nouveaux pour en arriver à la conclusion que ces règlements sont antistatutaires ou illégaux, principes que j'ai peine à accepter et qui, je crois, ne plairont pas aux membres du Comité.

6. *Règlement sur la pension visant l'Administration/Pacifique*

À la suite d'échanges continus de renseignements, le seul point qui semble encore préoccuper votre conseiller concerne le pouvoir dont s'est prévalu le ministre pour arrondir à 6.78 p.

[Text]

out the figure 6.78125% to 6.78%. This would seem to be a necessarily incidental power. I have considerable difficulty in understanding why the Committee has referred this matter to me.

7. *Canso Zone Marine Traffic Regulations*

Flying Accident Compensation Regulations and Amendment Thereof

Both of these files concern the drafting of the regulations. Committee counsel was of the opinion that in the case of the *Canso* regulations certain words in a provision were obscure, and that in the case of the *Flying Accident Compensation Regulations* a consequential amendment should be made as a result of a change in a definition provision. These are matters on which I am sure the Committee will acknowledge that honest differences of opinion can occur. In the case of the *Canso* regulations another change requested by your counsel was agreed to and in the case of the *Flying Accident Compensation Regulations* a lengthy explanation was given as to why the consequential amendment was not required. Nevertheless, I propose to have both of these matters referred back to the departments concerned for reconsideration.

In discussing this matter with yourselves and the Committee, my mind has generally focussed on the narrow issue of the tabling of legal advice given by my Department to the Government. But my officials and I have considered more generally some of the difficulties which I understand the Committee is experiencing and as a result I have recommended to my colleagues in Cabinet a system which I believe is practical and will result in the Committee obtaining more complete information when it has questions related to statutory instruments.

I have proposed that departments and agencies nominate a senior official, perhaps at the deputy-minister level, to whom requests for explanations concerning statutory instruments would be directed. This official would then provide the requested explanations having regard to the department's policy and legal position. Naturally, in many cases there will be consultation between the department concerned and the Department of Justice. It must, however, be understood that the explanations provided, including any explanation as to the legality of the instrument, would be the sole responsibility of the responding department and that legal advice given to those departments by the Department of Justice will not be disclosed. It is my hope that this system will provide for responses that will allow the Committee to perform its important function, while preserving the confidentiality of lawyer-client communications. This proposal has now been approved by my colleagues and steps are being taken to have it implemented in the very near future.

In closing, I trust that this letter will be brought to the attention of the members of the Committee so that they may consider the matters dealt with herein. I shall be returning by separate cover the files you forwarded for my consideration.

[Interpretation]

100 le chiffre de 6.78125 p. 100. Il semble qu'il s'agisse d'un pouvoir nécessairement accessoire. Il m'est très difficile de comprendre pourquoi le Comité m'a saisi de cette question.

7. *Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso*

Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion et Modification

Ces deux dossiers concernent la rédaction des règlements. Le conseiller du Comité était d'avis que, dans le cas du règlement portant sur la zone de *Canso*, certains mots d'une disposition étaient obscurs, et dans le cas du *Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion*, il estimait nécessaire d'en amender le texte par suite d'un changement apporté aux définitions. Il s'agit là de questions sur lesquelles le Comité conviendra aisément que des opinions différentes, quoique valables, puissent se manifester. Dans le cas du *Règlement sur la zone de Canso*, une autre modification demandée par votre conseiller a été acceptée et pour le *Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion* une longue explication a été fournie quant aux raisons de l'inutilité d'un amendement. Néanmoins, j'ai l'intention de soumettre à nouveau ces questions aux ministères concernés pour nouvelle étude.

Dans la discussion de ces questions avec le Comité et vous-mêmes j'ai généralement estimé qu'il était superflu de vous présenter l'avis juridique fourni par mon ministère au Gouvernement. Néanmoins, mes fonctionnaires et moi-même avons étudié de façon plus générale certaines des difficultés éprouvées par le Comité et, conséquemment, j'ai recommandé à mes collègues du Cabinet une formule qui me semble plus pratique et qui permettra au Comité d'obtenir des renseignements plus complets sur les problèmes qui se posent à lui concernant des textes réglementaires.

J'ai proposé que les ministères et organismes désignent un haut fonctionnaire, éventuellement au niveau du sous-ministre, auquel seront adressées les demandes d'explication relatives aux textes réglementaires. Ce fonctionnaire devrait alors fournir les explications demandées en ce qui concerne la politique et l'avis juridique du ministère. Naturellement, il y aura, dans plusieurs cas, consultation entre le ministère concerné et le ministère de la Justice. Il est cependant entendu que les explications fournies, ainsi que toute explication quant à la légalité du texte réglementaire, engageront la seule responsabilité du ministère consulté et que les avis juridiques fournis aux ministères par le ministère de la Justice ne seront pas révélés. J'ai bon espoir que, grâce à cette formule, les réponses fournies au Comité lui permettront de remplir son rôle important, tout en préservant le caractère confidentiel des informations échangées entre l'avocat et son client. Cette proposition a été approuvée par mes collègues et des mesures sont prises pour la faire aboutir dans un avenir très proche.

Enfin, j'espère que la présente lettre sera portée à l'attention des membres du Comité qui pourront ainsi étudier les questions qui y sont abordées. Je vous ferai parvenir dans des enveloppes séparées les divers dossiers que vous avez soumis à mon attention.

[Texte]

Yours sincerely,

Ron Basford

Senator Godfrey: Right, yes. Do you want me to start with my comments on the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, please.

Senator Godfrey: . . . so-called hot file that we gave the Minister of Justice and which is referred to in his letter.

Now, let me think. I guess I had better get them in the order that—Immigration Adjustment of Status Regulations.

My score, incidentally, was that I agreed with the Minister of Justice in three and I disagreed in four cases. Now, I will discuss paragraph 2 of the letter of January 13. He referred to, first of all, the Immigration Adjustment of Status Regulations. I have reviewed that correspondence and I agree with Mr. Basford and I think that they did answer it.

Mr. Eglington: The reason that this was not filed in the first place is not because of the substance of the regulation, but because of the contents of the third paragraph of Mr. Black's letter of March 17 setting out what he saw the position of the instruments officer to be. That particular file did not relate to the substance.

Senator Godfrey: Yes, but he was . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do have that before us, by the way, it is the top document under the letter.

Mr. Eglington: Right, and that paragraph, I assume, has been overtaken by Mr. Basford's . . .

Senator Godfrey: But I am talking about—on December 4 Mr. Black wrote a very reasonable letter explaining his position. He did not say anything about, "I am not going to give any legal opinions or something." Mr. Eglington replied to that letter saying that he, "does not find the justification and explanation of Section 28 for compelling". We just do not happen to agree with the justification and explanation. That has nothing to do with our original complaint because our original complaint was he would not make any justification. Here he did make a justification or explanation, which we did not find compelling, and we go on "we will take exception to any future use of the same discretionary formula," and then you start yours which will be before it. Clearly there is nothing in there complaining about the fact that he would not give us an explanation. It is just that we did not agree with the explanation. That is a different issue entirely. Then, he comes back and says:

The purpose of my letter of December 4, 1975 was not to justify anything, but simply to provide information and explanation in response to questions which you raised in your letter of November 19. I am therefore somewhat disappointed that you have seen fit to characterize as an

[Interprétation]

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Ron Basford

Le sénateur Godfrey: Très bien. Voulez-vous que je commence au sujet du . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: . . . dossier délicat que nous avons transmis au ministre de la Justice et dont il parle dans sa lettre?

Laissez-moi réfléchir. Je ferai mieux de procéder dans l'ordre, c'est-à-dire de commencer par la rectification du statut d'Immigrant—Règlements.

En fait, soit dit en passant, j'étais d'accord dans trois cas avec le ministre de la Justice et en désaccord avec lui dans 4 autres cas. J'ouvre donc la discussion par le paragraphe 2 de sa lettre du 13 janvier. Il se reporte d'abord aux règlements concernant la rectification du statut d'immigrant. J'ai relu la correspondance échangée et je conviens avec M. Basford que les agents ont bien répondu.

M. Eglington: La raison pour laquelle cela n'a pas été mis en dossier dès le début, ce n'est pas à cause de la substance du règlement, mais plutôt à cause de la teneur du troisième paragraphe de la lettre de M. Black datée du 17 mars dans laquelle il explique quel est à ses yeux le rôle d'un fonctionnaire chargé des textes réglementaires. Le dossier dont il est question ne portait pas sur la substance du règlement.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons la lettre en question, c'est la première lettre qui suit.

M. Eglington: Très bien, et je suppose que ce paragraphe a été repris par M. Basford . . .

Le sénateur Godfrey: Mais je ne parle pas de cela. Le 4 décembre, M. Black a écrit une lettre très raisonnable dans laquelle il expliquait sa position. Il n'a jamais dit qu'il refusait de donner des avis juridiques ou autres. M. Eglington a d'ailleurs répondu qu'il n'estimait pas que sa justification ou son explication de l'article 28 soit suffisante. C'est tout simplement que nous ne sommes pas d'accord avec la justification ni avec l'explication. Cela n'a rien à voir avec notre doléance originale, puisque nous prétendions à l'origine qu'il ne voudrait donner aucune explication. Dans sa réponse du 4 décembre, il donne une explication ou une justification que nous ne trouvons pas suffisante. M. Eglington continue ainsi: «Nous n'accepterons plus à l'avenir que vous ayez recours à cette même formule discrétionnaire.» Il n'y a rien dans cette correspondance qui soit une façon de se plaindre de ce qu'il ne nous donne aucune explication. C'est simplement que nous ne souscrivons pas à cette explication. La question est donc tout à fait différente.

M. Black continue ainsi dans sa lettre: Ma lettre du 4 décembre 1975 ne visait aucunement à justifier quoi que ce soit, mais simplement à vous donner des renseignements et une explication en réponse aux questions que vous aviez soulevées dans votre lettre du 19 novembre. Je

[Text]

exercise in justification my attempt to be of assistance to the Committee.

I do not know whether we would agree with that or not, so I would say, round one to Mr. Gotlieb.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, is there any reference to this particular SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations in the report?

Mr. Eglington: Only in the list, and it can be stricken from the list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Senator Godfrey has made his point. I take it then it should be . . .

Mr. Eglington: I would just like to explain, Mr. Chairman, that file was never on the list for the purpose of disputing whether or not Mr. Black gave an explanation, it was simply because in the state of flux that our relations were in with the Department of Justice the last paragraph of his letter of March 17 was significant. That is the only reason it is there.

March 30, 1976

W. Black, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Manpower and
Immigration,
Ottawa,

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations

Dear Warren:

Thank you for your letter of 17th instant to which, in due course, an official reply will issue since it raises the question of the functions of an Instruments Officer, the desirability of Justice staff continuing as Instruments Officers, and the distinction between a legal opinion, an explanation and a justification. Negotiations between the Joint Chairman, Mr. Basford and the President of the Privy Council are on foot on these matters.

I wished now simply to write personally and express my regret that I have disappointed you. For any personal discomfort or embarrassment I may have caused I am sorry and trust that in a little while the room for mutual misunderstandings will have been substantially reduced.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

[Interpretation]

suis donc déçu que vous ayez considéré l'aide que j'essayais d'apporter au comité comme une façon de me justifier.

Comme je ne sais pas si nous devons souscrire à cela ou non, je donnerais le premier point à M. Gotlieb.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, est-ce que l'on se reporte dans le rapport au DORS 73-446, Rectification du statut d'immigrant—Règlement?

M. Eglington: Seulement dans la liste, et on peut le supprimer.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le sénateur Godfrey s'est bien fait comprendre. Dans ce cas nous devrions . . .

M. Eglington: Monsieur le président, je voudrais vous expliquer que ce dossier n'a jamais été inclus à la liste dans le but de mettre en question le fait que M. Black a donné ou non une explication. C'est simplement que dans le cadre de nos relations avec le ministère de la Justice, le dernier paragraphe de sa lettre du 17 mars semblait important. C'est la seule raison.

Le 30 mars 1976

Monsieur W. Black
Directeur du contentieux
Ministère de la Main-d'œuvre et
de l'Immigration
Ottawa

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du statut d'immigrant

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 17 courant à laquelle vous recevrez en temps opportun une réponse officielle, étant donné qu'elle soulève la question des fonctions de l'agent de liaison, celle de l'opportunité de continuer de désigner des officiers du Ministère de la Justice comme agents de liaison, et le problème des distinctions à faire entre un avis juridique, une explication et une justification. Des négociations sont actuellement en cours entre les Coprésidents, M. Basford, et le Président du Conseil privé, à ce sujet.

Ma lettre vise simplement à vous exprimer mes regrets de vous avoir déçu. Je tiens à m'excuser pour tous les embarras ou inconvénients personnels que j'ai pu vous causer et j'espère que nos mésententes mutuelles se résorberont d'ici peu.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
G. C. Eglington

[Texte]

March 17, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa,

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status
Regulations

Dear Mr. Eglington:

I received your letter of March 5, 1976 and I subsequently read the Committee's Minutes of Proceedings of March 4.

In your letter, you stated that the Committee "does not find your justification and explanation of section 28(4) compelling", and before the Committee you stated that "Mr. Black's reply, however, does seek to justify the retention of the discretion . . ."

I would like to state that you seem to have misunderstood both my letter and my role as Instruments Officer to the Committee. In his letter to Mr. Gotlieb dated December 5, 1974, Mr. Robertson stated that "the Committee has recommended that each authority designate an officer from whom information and explanation can be gathered on any matters that the Council to the Committee think require clarification." The purpose of my letter of December 4, 1975 was not to justify anything, but simply to provide information and explanation in response to questions which you raised in your letter of November 19. I am therefore somewhat disappointed that you have seen fit to characterize as an exercise in justification my attempt to be of assistance to the Committee.

Yours truly,

Warren Black
Director, Legal Services

March 5, 1976

W. Black, Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Manpower and
Immigration,
Ottawa.

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status
Regulations

Dear Mr. Black:

Thank you for your letter of 4th December last past which was considered by the Committee yesterday.

The Committee noted that these Regulation are now, in effect, spent and consequently will not pursue this particular matter further. I am instructed to say, however, that the Committee does not find your justification and explanation of section 28(4) compelling and that it will take exception to any

[Interprétation]

Le 17 mars 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du
statut d'immigrant

Monsieur,

Après avoir reçu votre lettre du 5 mars dernier, j'ai lu le compte rendu de la réunion du Comité qui a eu lieu le 4 mars dernier.

Dans votre lettre, vous mentionnez que le Comité trouve que «votre explication et votre justification du paragraphe 28(4) n'ont pas convaincu le Comité» alors que dans votre témoignage vous avez affirmé que «la réponse de M. Black, toutefois, cherche à justifier le maintien de la formule discrétionnaire . . .».

J'aimerais vous souligner que vous semblez avoir mal interprété ma lettre de même que mon rôle d'agent de liaison auprès du Comité. Dans sa lettre à M. Gotlieb, datée du 5 décembre 1974, M. Robertson affirmait que «le Comité a recommandé que chaque autorité compétente désigne un agent chargé de transmettre des renseignements et des explications sur toute question que le conseiller du Comité juge utile de clarifier.» Ma lettre du 4 décembre 1975 ne visait nullement à justifier quoi que ce soit, mais voulait simplement vous fournir les renseignements et les explications demandés dans votre lettre du 19 novembre. Je suis donc quelque peu déçu de constater que vous avez jugé bon de qualifier de tentative de justification mes efforts en vue d'aider le Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur du Contentieux
Warren Black

Le 5 mars 1976

Monsieur W. Black
Directeur du contentieux
Ministère de la Main-d'œuvre et de
l'Immigration
Ottawa

Objet: DORS/73-446, Règlement concernant la rectifica-
tion du statut d'immigrant

Monsieur,

Nous vous remercions de votre lettre du 4 décembre dernier que le Comité a étudiée hier.

Ayant constaté que ce règlement était actuellement périmé, le Comité a décidé de ne pas poursuivre l'affaire. On me charge cependant de vous informer que votre explication et votre justification du paragraphe 28(4) n'ont pas convaincu le Comité et que celui-ci s'opposera désormais à toute utilisation

[Text]

future use of the same discretionary formula in any statutory instrument which it has before it.

With kind regards,

Yours sincerely,
G. C. Eglington,

Counsel.

December 4, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
THE SENATE
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status
Regulations

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of November 19, 1975 concerning subsection 28(4) of the Immigration Adjustment of Status Regulations.

Subsection 28(2) (d) requires that the immigrant convince an immigration officer "that he has established or is likely to be able to establish himself successfully in Canada." Subparagraph 28(3) provides a list of factors to be taken into account by the immigration officer in making that determination, but the opening words of the subparagraph indicate that the list is not exhaustive. The words in subparagraph 28(4) "unless the immigration officer sees good reasons to the contrary" enable him to form an opinion that the immigrant would be unlikely to establish himself successfully on factors other than those specifically listed in subparagraph (3).

Once an immigration officer has formed the opinion that the immigrant is not likely to establish himself successfully in Canada, whether on the basis of factors enumerated in subparagraph (3) or for any other "good reasons to the contrary", his reasons are subject to review under subparagraph 28(7).

As you remarked in your letter, the practical force of these Regulations was limited both in time and scope of application. Since section 8 of An Act to Amend the Immigration Appeal Board Act only applies to persons who registered before October 15, 1973, these provisions are now virtually obsolete.

Yours very truly,

Warren Black
Director, Legal Services
Department of Manpower and
Immigration

[Interpretation]

future de cette formule discrétionnaire dans les textes réglementaires qui lui sont soumis.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
G. C. Eglington

Le 4 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Sénat du Canada
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du
statut d'immigrant

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 19 novembre 1975 au sujet du paragraphe 28(4) du règlement sur la rectification du statut d'immigrant.

On exige à l'alinéa 28(2)d) que l'immigrant puisse convaincre le fonctionnaire à l'immigration qu'il s'est établi ou est vraisemblablement en mesure de s'établir avec succès au Canada. On trouve au paragraphe 28(3) une liste de facteurs que le fonctionnaire à l'immigration doit prendre en considération pour déterminer cela, mais les premiers mots du paragraphe laissent entendre que la liste n'est pas complète. Les termes du paragraphe 28(4) «à moins que le fonctionnaire à l'immigration ne voie une raison valable pour qu'il en soit autrement» lui permettent de juger que l'immigrant ne pourrait vraisemblablement pas s'établir avec succès au Canada en se fondant sur des raisons autres que celles qui sont spécifiquement énumérées au paragraphe (3).

Une fois que le fonctionnaire à l'immigration a jugé que l'immigrant ne s'établira vraisemblablement pas avec succès au Canada, que ce soit pour les raisons énumérées au paragraphe (3) ou pour toute autre «raison valable pour qu'il en soit autrement», ces raisons sont sujettes à révision en vertu du paragraphe 28(7).

Comme vous le souligniez dans votre lettre, l'application pratique de ce règlement est limitée à la fois dans le temps et dans sa portée. Comme l'article 8 de la Loi modifiant la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, ne s'applique qu'aux personnes qui se sont inscrites avant le 15 octobre 1973, ces dispositions sont à toute fin pratique périmées.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur du contentieux
Warren Black
Ministère de la Main-d'œuvre
et de l'immigration

[Texte]

November 19, 1975

W. Black, Esq.,
 Director, Legal Services,
 Department of Manpower and Immigration,
 Room 220, Bourque Building,
 305 Rideau Street,
 Ottawa, Ontario K1A 0J9

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status
 Regulations

Dear Mr. Black:

The Committee considered the above Regulations on 28th ultimo (43:33-43:34).

The Committee noted the wide powers and discretions committed to an Immigration Officer under section 28. In connection with section 28(2)(d) the Committee considered that the discretion there granted was limited by the criteria listed in section 28(3) and by the terms of section 28(7). However, the right given by section 28(4) to an Immigration Officer to override his own favourable determination appeared unqualified, ungoverned even by section 28(7) and in the eyes of some of the Committee members absurd.

Perhaps you could look into section 28(4). It may be that the practical force of these Regulations is limited, both in time and scope of application, that special considerations apply to them.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
 Counsel.

IMMIGRATION ADJUSTMENT OF STATUS REGULATIONS

Immigration Appeal Board Act, an Act to Amend

P.C. 1973-2313

June 11, 1975

Section 8 of 21-22-23 Eliz. II cap. (1973) governs the granting of the recent Immigration Amnesty for those persons unlawfully at large within Canada. Subsection (3) of that section grants a general enabling and amending power to the Governor in Council in the following terms:

"For the purpose of determining the admissibility as an immigrant of a person who is deemed by subsection (1) to have reported in accordance with subsection 7(3) of the Immigration Act and to have applied for admission to Canada as an immigrant, the Governor in Council may, by regulations made under this section, *amend* or *vary* any regulations made under the Immigration Act with respect to the admission of immigrants to Canada or substitute a regulation made under this subsection for any such regulation made under the Immigration Act; and any such regulation made under this subsection shall be deemed to be a regulation made under the Immigration Act but shall not apply for any purposes other than the determination of the

[Interprétation]

19 novembre 1975

M. W. Black,
 Directeur du Contentieux
 Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration
 Pièce 220, immeuble Bourque
 305, rue Rideau
 Ottawa (Ontario) K1A 0J9

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du
 statut d'immigrant

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement susmentionné le 28 du mois dernier (43:33—43:34).

Le Comité a pris note des pouvoirs étendus et discrétionnaires qui sont accordés à l'agent d'immigration en vertu de l'article 28. Au sujet de l'alinéa 28(2)d), le Comité a jugé que le pouvoir discrétionnaire ainsi accordé était limité par les critères énumérés au paragraphe 28(3) et par les conditions prévues au paragraphe 28(7). Toutefois, le droit accordé par le paragraphe 28(4) à un agent d'immigration, d'annuler son propre jugement favorable semblait être absolu et n'était même pas régi par le paragraphe 28(7), ce qui est absurde aux yeux de certains membres du comité.

Peut-être pourriez-vous examiner le paragraphe 28(4). Il se peut que l'application pratique de ce règlement soit si limitée, à la fois dans le temps et dans leur portée, que des considérations spéciales s'y appliquent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller,
 G. C. Eglington.

RÈGLEMENT SUR LA RECTIFICATION DU STATUT D'IMMIGRANT

Loi modifiant la loi sur la commission d'appel de l'immigration

C.P. 1973-2313

Le 11 juin 1975

L'article 8, 21-22-23 Eliz. II chap. 27 (1973) régit la récente amnistie de l'Immigration accordée aux personnes se trouvant illégalement au Canada. Le paragraphe (3) de cet article autorise dans les mots suivants le gouverneur en conseil à modifier les règlements:

«Aux fins de déterminer l'admissibilité à titre d'immigrant d'une personne qui est réputée, aux termes du paragraphe (1) avoir fait une déclaration conformément au paragraphe 7(3) de la Loi sur l'immigration et avoir demandé d'être admise au Canada à titre d'immigrant, le gouverneur en conseil peut, par règlements établis en vertu du présent paragraphe, modifier tout règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration au sujet de l'admission d'immigrants au Canada ou remplacer un tel règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration par un règlement établi en vertu du présent paragraphe; tout règlement ainsi établi en vertu du présent paragraphe est réputé être un règlement établi en vertu de la Loi sur l'immigration mais ne doit pas s'appli-

[Text]

admissibility as an immigrant of a person described in this subsection.”

Accordingly a new section 28 of the Immigration Regulations was made for the purposes of section 8 of 21-22-23 Eliz. II cap. 27.

The wide powers and discretions given to an immigration officer are to be noted. Vide (i) *Section 28(2)(d)*. This discretion is limited by the criteria listed by section 28(3). Its arbitrary exercise may also be thought to be limited by the terms of section 28(7). (ii) *Section 28(4)* This right of an immigration officer to override his own favourable determination is unqualified and is not even governed by section 28(7).

Registration

SOR/73-446 3 August, 1973

IMMIGRATION APPEAL BOARD ACT, AN ACT TO AMEND

Immigration Adjustment of Status Regulations

P.C. 1973-2312 31 July, 1973

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Manpower and Immigration pursuant to section 8 of an Act to Amend the Immigration Appeal Board Act, being chapter 27, Statutes of Canada, 1973, is pleased hereby to make the annexed Regulations Respecting the Adjustment of Immigration Status of Certain Persons in Canada effective August 15, 1973.

REGULATIONS RESPECTING THE ADJUSTMENT OF IMMIGRATION STATUS OF CERTAIN PERSONS IN CANADA

Short Title

1. These Regulations may be cited as the *Immigration Adjustment of Status Regulations*.

Provisions Substituted

2. For the purpose of determining the admissibility as an immigrant of a person who is deemed by subsection 8(1) of *An Act to amend the Immigration Appeal Board Act*, chapter 27 of the Statutes of Canada, 1973, to have reported in accordance with subsection 7(3) of the *Immigration Act* and to have applied for admission to Canada as an immigrant, the following section is substituted for section 28 of the *Immigration Regulations*, Part I:

“28.(1) In this section,

“Convention” means the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the twenty-eighth day of July, 1951 and includes any Protocol thereto ratified or acceded to by Canada;

“immigrant” means a person who is deemed by subsection 8(1) of *An Act to Amend the Immigration Appeal Board Act*, chapter 27 of the Statutes of Canada, 1973, to be a person who has reported in accordance with subsection 7(3)

[Interpretation]

quer à d’autres fins qu’à l’établissement de l’admissibilité à titre d’immigrant d’une personne visée au présent paragraphe.»

Un nouvel article 28 du Règlement sur l’immigration a donc été établi aux fins de l’article 8, 21-22-23 Eliz. II, chap. 27.

Il faut noter les vastes pouvoirs discrétionnaires accordés à l’agent d’immigration. Voir (i) *article 28(2)(d)*. Ceux-ci sont limités par les critères énumérés à l’article 28(3). L’usage arbitraire de ces pouvoirs serait également limité aux termes de l’article 28(7). Voir (ii) *article 28(4)*. Le droit d’un agent d’immigration de passer outre à sa propre décision favorable est absolu et il n’est même pas régi par l’article 28(7).

Enregistrement

DORS/73-446 3 août 1973

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA COMMISSION D’APPEL DE L’IMMIGRATION

Règlement sur la rectification du statut d’immigrant

C.P. 1973-2313 31 juillet 1973

Sur avis conforme du ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration et en vertu de l’article 8 de la Loi modifiant la Loi sur la Commission d’appel de l’immigration, chapitre 27 des Statuts du Canada, 1973, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d’établir, à compter du 15 août 1973, le Règlement concernant la rectification du statut d’immigrant de certaines personnes au Canada, ci-après.

RÈGLEMENT CONCERNANT LA RECTIFICATION DU STATUT D’IMMIGRANT DE CERTAINES PERSONNES AU CANADA

Titre abrégé

1. Le présent règlement peut être cité sous le titre: Règlement sur la rectification du statut d’immigrant.

Dispositions remplacées

2. Aux fins de déterminer l’admissibilité à titre d’immigrant, d’une personne qui, aux termes du paragraphe 8(1) de la Loi modifiant la Loi sur la Commission d’appel de l’immigration, chapitre 27 des Statuts du Canada, 1973, est réputée avoir fait une déclaration conformément au paragraphe 7(3) de la Loi sur l’immigration et avoir demandé d’être admise au Canada à titre d’immigrant, l’article suivant est substitué à l’article 28 du Règlement sur l’immigration, Partie I:

«28. (1) Dans le présent article,

«Convention» désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et comprend tout protocole à cette Convention que le Canada a ratifié ou auquel il a adhéré;

«immigrant» désigne une personne qui, aux termes du paragraphe 8(1) de la Loi modifiant la Loi sur la Commission d’appel de l’immigration, chapitre 27 des Statuts du Canada, 1973, est réputée être une personne qui a fait une

[Texte]

of the Act and applied for admission to Canada as an immigrant;

“permanent resident” means a person who has been granted lawful admission to Canada for permanent residence under the Act.

(2) An immigrant who is not a member of a prohibited class designated in section 5 of the Act may be granted landing in Canada if

- (a) he is a refugee protected by the Convention;
- (b) he ordinarily is mainly dependent on a Canadian citizen or permanent resident for support;

(c) a Canadian citizen or permanent resident ordinarily is mainly dependent on him for support; or

(d) he is eighteen years of age or over and, *in the opinion of an immigration officer* he has shown that he has established or is likely to be able to establish himself successfully in Canada.

(3) Without restricting the generality of paragraph (2)(d), the immigration officer shall, in forming his opinion under that paragraph, determine

(a) whether the immigrant is engaged in gainful employment in Canada of a continuing nature or has a *bona fide* offer of such employment;

(b) the financial stability of the immigrant, taking into account whether, while in Canada,

- (i) he has accumulated savings in a significant amount,
- (ii) he has a good credit rating, and
- (iii) he has accumulated any significant debts;

(c) whether the immigrant has made a sincere effort to adapt himself to conditions in Canada by improving his trade, professional or occupational qualifications or his knowledge of the English or French language, or has otherwise endeavoured to establish himself in Canada;

(d) whether the immigrant has a relative in Canada who is a Canadian citizen or permanent resident and who is willing and able to assist the immigrant to become established in Canada; and

(e) whether the immigrant has commenced a business in Canada that has or is likely to become successfully established.

(4) Where the immigration officer's determination under any of paragraphs (3)(a) to (e) is favourable to the immigrant, the immigrant shall, *unless the immigration officer sees good reason to the contrary*, be deemed to have established or to be likely to be able to establish himself successfully in Canada.

(5) An immigrant shall not be granted landing pursuant to paragraph (2)(b) unless the Canadian citizen or permanent resident on whom the immigrant ordinarily is mainly dependent for support gives an undertaking in writing to an immigration officer that he will provide any necessary care

[Interprétation]

déclaration conformément au paragraphe 7(3) de la Loi et qui a demandé d'être admise au Canada à titre d'immigrant;

«résident permanent» désigne une personne à qui a été accordée l'admission légale au Canada aux fins de la résidence permanente en vertu de la Loi.

(2) Un immigrant qui n'est pas membre d'une catégorie interdite décrite à l'article 5 de la Loi peut obtenir la réception au Canada

- a) s'il est un réfugié que protège la Convention;
- b) si, habituellement, il dépend principalement d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent pour subvenir à ses besoins;

c) si, habituellement, un citoyen canadien ou un résident permanent dépend principalement de lui pour subvenir à ses besoins; ou

d) s'il a dix-huit ans ou plus et si, de l'avis d'un fonctionnaire à l'immigration, il a démontré qu'il s'est établi ou qu'il est vraisemblablement en mesure de s'établir avec succès au Canada.

(3) Sans restreindre la portée générale de l'alinéa (2)d), le fonctionnaire à l'immigration doit, pour se faire une opinion selon cet alinéa, établir

a) si l'immigrant exerce un emploi rémunérateur de nature permanente au Canada ou s'il a une offre *authentique* d'emploi de ce genre;

b) si l'immigrant a une certaine stabilité financière, c'est-à-dire si, durant son séjour au Canada, l'immigrant

- (i) a fait de sérieuses économies,
- (ii) a une bonne réputation de solvabilité, et
- (iii) n'a pas accumulé de dettes importantes;

c) si l'immigrant a déployé de véritables efforts pour s'adapter à la société canadienne en améliorant sa compétence au point de vue de son métier ou de sa profession sa connaissance de l'anglais ou du français ou s'il a cherché autrement à s'établir au Canada;

d) si l'immigrant a, au Canada, un parent qui est citoyen canadien ou résident permanent et qui est disposé à l'aider à s'établir au Canada et est en mesure de le faire; et

e) si l'immigrant a établi au Canada une entreprise qui a ou qui aura vraisemblablement du succès.

(4) Lorsque les faits établis par le fonctionnaire à l'immigration aux termes des alinéas (3)a) à e) sont favorables à l'immigrant, ce dernier est censé s'être établi ou être vraisemblablement en mesure de s'établir avec succès au Canada, à moins que le fonctionnaire à l'immigration ne voie une raison valable pour qu'il en soit autrement.

(5) Un immigrant ne peut obtenir la réception conformément à l'alinéa (2)b), à moins que le citoyen canadien ou le résident permanent dont, habituellement, l'immigrant dépend principalement pour subvenir à ses besoins, ne s'engage par écrit auprès d'un fonctionnaire à l'immigration, à

[Text]

and maintenance for the immigrant and unless the immigration officer is satisfied that the person who gives the undertaking intends to, and is capable of honouring it.

(6) Where an immigrant is granted landing under this section, any other immigrant who ordinarily is mainly dependent on him for support may also be granted landing, unless such other immigrant is a member of a prohibited class designated in section 5 of the Act.

(7) No immigration officer shall refuse landing to an immigrant pursuant to paragraph (2)(d) on the ground that he has formed the opinion that the immigrant has not established and is unlikely to be able to establish himself successfully in Canada, unless he has submitted his reasons for forming that opinion in writing to an officer of the Department approved by the Minister and that officer has approved those reasons.

(8) An immigrant who does not qualify for landing under this section or under section 31, 32 or 33 shall not be granted landing."

• 1120

Mr. Baldwin: March 17 of what year was that?

Mr. Eglington: 1976.

Senator Godfrey: Shall we go on to the next one?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Godfrey: Manpower Mobility Regulations. There I disagree with Mr. Basford. And in the letter of November 24 from Mr. Black, paragraph 3, on page 2 it says:

You will appreciate that as an Officer of the Department of Justice, I am unable to provide the Committee with legal opinions. Since I cannot answer your third question without expressing such an opinion, I regret that I am unable to express any views on this matter.

Well, that is clearly—They have taken that position, so I disagree with Mr. Basford when he said . . . Mr. Basford says: I am advised that it is more in the way of explanation could be given . . .

Well, he says right here, he refuses to give any on that particular point, so . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this referred to in the report, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: It is on the list, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: I think, Mr. Chairman, if I could direct a question to Senator Godfrey, my recollection of this particular item is that, apart from that one reference to that disputed expression, which we find objectionable, the officer in Manpower and Immigration did deal reasonably effectively with our other inquiries . . .

Senator Godfrey: Oh yes, right.

[Interpretation]

fournir à l'immigrant les soins et le soutien nécessaires et que le fonctionnaire à l'immigration ne soit convaincu que la personne qui a pris l'engagement a l'intention et est en mesure de le respecter.

(6) Lorsqu'un immigrant obtient la réception aux termes du présent article, tout autre immigrant qui, habituellement, dépend principalement de lui pour subvenir à ses besoins, peut également obtenir la réception, à moins que cet autre immigrant ne soit membre d'une catégorie interdite décrite à l'article 5 de la Loi.

(7) Aucun fonctionnaire à l'immigration ne peut refuser la réception à un immigrant conformément à l'alinéa (2)d) en faisant valoir que l'opinion qu'il s'est faite est que l'immigrant ne s'est pas établi et n'est vraisemblablement pas en mesure de s'établir avec succès au Canada, à moins que ce fonctionnaire à l'immigration n'ait soumis, par écrit, les raisons sur lesquelles il fonde cette opinion à un fonctionnaire du ministère autorisé par le Ministre et que ce fonctionnaire n'ait approuvé ces raisons.

(8) Un immigrant qui ne remplit pas les conditions pour obtenir la réception aux termes du présent article ou de l'article 31, 32 ou 33, ne peut obtenir la réception.»

M. Baldwin: C'était le 17 mars de quelle année?

M. Eglington: 1976.

Le sénateur Godfrey: Passons-nous au suivant?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Godfrey: Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre. Dans ce cas-ci, je ne suis pas d'accord avec M. Basford. M. Black, dans sa lettre du 24 novembre, paragraphe 3 et page 2, déclare ceci:

Vous vous rendrez certainement compte qu'en tant qu'agent du ministère de la Justice, je ne puis donner au Comité un avis juridique. Étant donné que je ne peux pas répondre à votre troisième question sans exprimer une opinion de ce genre, je regrette de ne pouvoir y répondre.

La prise de position est très claire, et je suis donc en désaccord avec ce qu'a dit M. Basford:

On me dit qu'il est difficile de savoir quelles explications supplémentaires pourraient être données . . .

Pourtant, la lettre dit bien que M. Black refuse de donner toute explication à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que l'on en parle dans le rapport, monsieur Eglington?

M. Eglington: Sur la liste seulement, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, permettez-moi de m'adresser au sénateur Godfrey: si je me rappelle bien ce cas, en dehors de cette fois-ci que nous remettons en question, l'agent de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a répondu très bien à nos autres demandes de renseignement . . .

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

[Texte]

Mr. Goodale: ... but this is the one instance in the case of the Manpower Mobility Regulations where he did lapse back into that usage which ...

Senator Godfrey: Yes. In fairness, there were five matters, four of which he dealt with satisfactorily and one he did not.

Mr. Goodale: And Mr. Basford has included this in his second point in his letter, where he asks us to, invites us to, come to the conclusion that all of our complaints were really adequately dealt with by the officer.

Senator Godfrey: I might say that they were not all, because one of them was ...

Mr. Goodale: Because that one—That was the one specific exception.

Mr. Eglington: That was the only one that was answering the question.

Mr. Goodale: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is it agreed, then, that this remains as a point in the report, specifically directed to the matter of the furnishing of legal opinion?

Mr. Baldwin: As an illustration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As an illustration.

Mr. Eglington: Incidentally, these several documents are listed in 16(a).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is on page 101.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are we striking out the one in Mr. Basford's number two here? Is that it?

Mr. Eglington: Immigration Adjustment of Status.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you.

And next we turn to paragraph 3, Immigration Manuals and Guidelines. Did you have any ...

Senator Godfrey: There is another one on paragraph 2 Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry.

Senator Godfrey: Indian off Reserve and Eskimo Housing Regulations, in paragraph 2.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right, and that is the correspondence starting May 28, 1976.

Senator Godfrey: Line 4. Now, here again I disagree with Mr. Basford. To refer to the letter of January 19, 1976, from Jacques Roy, Director of Legal Services, paragraph 2(b), he says, in reference to Section 3(1):

This would require a legal opinion, which I am not at liberty to give, but the revised wording in enabling Votes which is suggested by the Committee appears to be reasonable.

Then he comes over, and in Section 7(d) in paragraph 5 of the letter.

Included in the mortgage covenant is a provision that the Mortgagor insure the building in favour of the Mortgagee.

[Interprétation]

M. Goodale: ... alors que c'est seulement dans ce cas-ci du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre qu'il a repris l'habitude ...

Le sénateur Godfrey: En effet. Pour être justes, nous lui avions déféré cinq questions, auxquelles il a répondu de façon satisfaisante pour quatre d'entre elles.

M. Goodale: Par contre, dans sa lettre, M. Basford a mis toutes les réponses dans le même panier, puisqu'il nous demande de venir à la conclusion que toutes nos doléances ont été traitées de façon satisfaisante par le fonctionnaire.

Le sénateur Godfrey: Je dirais qu'elles ne l'étaient même pas toutes, puisque l'une ...

M. Goodale: Il y a en effet cette exception-là.

M. Eglington: C'était d'ailleurs la seule à répondre exactement à la question.

M. Goodale: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Sommes-nous d'accord donc pour garder cette lettre dans le rapport, plus précisément pour ce qui est de la question d'obtenir un avis juridique?

M. Baldwin: En tant qu'illustration.

Le coprésident (M. McCleave): En effet.

M. Eglington: Soit dit en passant, tous ces documents sont énumérés dans le paragraphe 16a).

Le coprésident (M. McCleave): Page 101.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que nous supprimons aussi le cas mentionné par M. Basford dans le numéro 2? Est-ce bien cela?

M. Eglington: La rectification du statut d'immigrant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

Nous passons maintenant au paragraphe 3, Manuels et lignes directrices sur l'immigration. Avez-vous ...

Le sénateur Godfrey: Nous n'avons pas terminé le paragraphe 2, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Veuillez m'excuser.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit du Règlement sur le logement d'Indien qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux, paragraphe 2.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact, et nous nous reportons à la correspondance qui commence le 28 mai 1976.

Le sénateur Godfrey: Ligne 4. Je suis encore ici en désaccord avec M. Basford. Je me reporte à la lettre du 19 janvier 1976 provenant de Jacques Roy, directeur du contentieux, alinéa 2b), relatif au paragraphe 3(1);

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner, mais le texte révisé des crédits d'autorisation qu'a proposé le Comité semble pertinent.

Il se reporte ensuite au paragraphe 5 de sa lettre, à l'alinéa 7d):

Les modalités de l'hypothèque contiennent une disposition stipulant que le débiteur hypothécaire assure l'immeuble en faveur du créancier hypothécaire.

[Text]

Any other comment would require legal opinion which I am not at liberty to give.

Paragraph 6:

Forgiveness of Instalments.

This would require a legal opinion which I am not at liberty to give.

Section 7, referring to Section 9(1):

This would require a legal opinion which I am not at liberty to give.

I do not know how Mr. Basford comes to the conclusion that we do not—in that one. So there is . . .

• 1125

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That one I take it you are prepared to have standing in the list as it stands.

Senator Godfrey: Standing in the list, yes. I do not understand how they could possibly do it with those.

Now, I guess the next one . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): What about the Manpower Mobility Regulations? Is there something you wanted to say on those?

Senator Godfrey: I have already said that, yes; that I disagree with Mr. Basford.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I see. Sorry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn to point 3 on page 2.

Mr. Eglington: He has referred those on to somebody to re-examine.

Senator Godfrey: I think we jump over to paragraph 5 on page 3 of Mr. Basford's letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps others would have some points about his point number 3. Can we not follow it in consecutive order?

Senator Godfrey: Oh yes, I see. I am sorry. I did not really look at those.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, the matters that Mr. Basford indicated in the letter he had referred back to the departments for their re-examination were not circulated to members. It was my understanding that they were the ones where Mr. Basford said they were right in the first instance and had done everything they could reasonably be expected to do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This number 3 does not appear in here, does it? Or does it? Yes, it is at the very end on Page 102.

Senator Godfrey: I did not have the documents for number 3 and I do not think . . . He has taken the matter up with his colleagues and so on, in the same way as before—I will take the returning questions to the appropriate department. And I did not have the documents on that.

Mr. Baldwin: No, but it is an issue of principle which does not much get into detail in any event. I think it is a fairly large question of principle which is dealt with in the report.

Mr. Goodale: Yes, I do not think those . . .

Mr. Baldwin: Yes, and I think that is an end.

[Interpretation]

Tout autre commentaire nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Paragraphe 6:

Renonciation aux versements

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Paragraphe 7, relatif au paragraphe 9(1):

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Je ne comprends pas comment M. Basford peut en venir à la conclusion que nous ne . . . dans ce cas-ci . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je crois comprendre que vous vous proposez de les conserver sur la liste.

Le sénateur Godfrey: En conserver sur la liste oui. Je ne comprends pas comment ils pourraient procéder avec ceci.

Je suppose que nous passons maintenant au suivant . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Et à propos du règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre? Y a-t-il quelque chose que vous aimeriez dire à ce sujet?

Le sénateur Godfrey: J'ai déjà dit que je n'étais pas d'accord avec M. Basford.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui je vois, excusez-moi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au paragraphe 3 de la page 2.

M. Eglington: Il a chargé quelqu'un de les réétudier.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous sommes passés au paragraphe 5 de la page 3 de la lettre de M. Basford.

Le coprésident (M. McCleave): D'autres députés auraient-ils quelques points à soulever au sujet de paragraphe 3. Ne pourrions-nous pas procéder dans un ordre consécutif?

Le sénateur Godfrey: Oh oui, je vois. Je m'excuse, je ne m'étais pas arrêté à cela.

M. Eglington: Monsieur le président, les sujets que M. Basford traite dans la lettre qu'il a renvoyée au ministère pour réexamen, n'ont pas été communiqués aux députés. J'avais cru comprendre que dans cette lettre M. Basford indiquait qu'au premier chef ils avaient raison et avaient fait tout ce qu'on pouvait attendre d'eux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce point numéro 3 n'apparaît pas ici n'est-ce pas, à moins que je ne me trompe. Si, il se trouve à la fin, à la page 93.

Le sénateur Godfrey: Je n'avais pas les documents relatifs au point numéro 3 et je ne crois pas . . . Il a dû en discuter avec ses collègues comme il le fait d'habitude . . . Je retransmettrai les questions au ministère concerné. Et je n'avais pas les documents à cet effet.

M. Baldwin: Non, mais il s'agit d'une question de principe qui de toute façon n'est pas très détaillée. Il s'agit d'une question de principe relativement importante qui est traitée dans le rapport.

M. Goodale: Oui, je ne crois pas que ceux-ci . . .

M. Baldwin: Oui, et je crois que c'est tout.

[Texte]

Senator Godfrey: Yes, that is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall we leave these in the list then or not?

Some hon. Members: Yes.

Mr. Goodale: Is it agreed that they be left in the list?

Some hon. Members: Yes.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, depending on the date we actually publish our report Mr. Basford may have some conclusions to report to us about any discussions he might have with the Minister of Manpower and Immigration or with other Ministers or departments. Again, depending on the progress we make and how quickly we publish our report, we might want to leave open the possibility of including some reference of any conclusions that he does report back to us or, at least, the expression that when these matters were specifically drawn to Mr. Basford's attention he undertook to raise them with his colleagues to see what their reactions might be.

Mr. Baldwin: The only thing about it is, we keep correspondence going back and forth and I think we should, with reasonable examination, come to a decision on the report. I think this is properly a matter for discussion and debate in the House, in both Houses. There is a broad issue of principle here which is certainly illustrated by this particular subject-matter, and I think I certainly would give credit to Mr. Basford for his undertaking to discuss the matter with his colleague in the light of what we have said. But I think it then becomes a matter of our making a point, and there is an issue to be decided pro or con as to what interpretation is given to manuals of this kind.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should have thought also, if I may intervene, that if, say, on Tuesday morning, Mr. Basford produces something which we regard as satisfactory and we have already got everything pretty well in train to present the report, this could be referred to in presenting the report.

An hon. Member: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. McCleave could say and I could say: Honourable Senators, in regard to this particular matter, I should add that within the last few hours we have received such-and-such, which appears to clear the matter up.

Mr. Goodale: I think it might be wise then if we could agree now simply to include the simple reference that the Minister has undertaken to raise the matter with his colleagues, and leave it at that. If we get a response back when we are about to table the report then we have covered our tracks, so to speak, by saying in the report that the Minister undertook to raise it.

Mr. Eglington: What we have in there now are words to the effect that the Minister undertook to review these matters.

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Oui, c'est tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les garderons-nous donc dans la liste ou pas?

Des voix: Oui.

M. Goodale: Êtes-vous d'accord pour que nous les laissions sur la liste?

Des voix: Oui.

M. Goodale: Monsieur le président, selon la date à laquelle nous publierons notre rapport, M. Basford risque d'avoir des conclusions à nous communiquer au sujet des discussions qu'il aura pu avoir avec le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou avec d'autres ministres ou hauts fonctionnaires. Une fois de plus, en fonction de la rapidité de nos travaux et de la date de publication de notre rapport, nous pourrions maintenir la possibilité d'inclure certaines références aux conclusions qu'il nous communiquera ou du moins de préciser que lorsque des questions ont été spécifiquement portées à l'attention de M. Basford, il a entrepris d'en discuter avec ses collègues afin de connaître leurs réactions.

M. Baldwin: Le seul problème c'est que nous ne cessons d'échanger des lettres et je crois que nous devrions en arriver à une décision sur ce rapport après l'avoir étudié avec soin. Cette question se prête à une discussion ou à un débat à la Chambre, dans les deux Chambres. Il s'agit d'une question de principe importante que le sujet de ce matin illustre particulièrement bien et je reconnaîtrais à M. Basford le mérite d'avoir entrepris d'en discuter avec ses collègues à la lumière de ce que nous avons dit. Mais je crois qu'il faut maintenant que nous prenions une décision et nous prononcions pour ou contre l'interprétation qui est donnée à des manuels de ce type.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si je puis me permettre d'intervenir, je suggère que si mardi matin, M. Basford nous fournit des renseignements que nous jugeons satisfaisants, nous pouvons les citer comme références lors de la présentation du rapport, qui est presque prêt.

Une voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. McCleave et moi-même pourrions dire: honorables sénateurs, en ce qui concerne ce sujet particulier, je dois ajouter que nous avons reçu au cours des dernières heures telles et telles informations, et il nous semble qu'elles élucident le problème.

M. Goodale: Il serait peut-être bon de nous mettre d'accord maintenant et décider de signaler simplement que le ministre a entrepris de discuter de la question avec ses collègues, et en rester là. Si nous obtenons une réponse alors que nous sommes sur le point de déposer le rapport, nous serons pour ainsi dire à l'abri de cette éventualité puisque nous aurons dit dans le rapport que le ministre avait entrepris de discuter avec ses collègues.

M. Eglington: Le rapport contient donc maintenant une phrase indiquant que le ministre a entrepris de se pencher sur ces questions.

[Text]

Mr. Goodale: Do you know just exactly where that is at, Mr. Eglington?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Page 63, is it not?

I will move to propose that departments and agencies and so on. Is that it?

Mr. Goodale: No, no.

Mr. Eglington: It is paragraph 79; the second to last sentence:

The Minister undertook to have the existing instances of refusal of information by legal officers reviewed by a senior officer of the Department of Justice. The results of that review have been given to the Committee which has them under advisement.

• 1130

That is what the report now says.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Actually his review is not complete because he has not dealt with the matter of Manpower and Immigration.

Mr. Eglington: Well, we have them under advisement right now. If we decide to use something we can . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But he himself has not come forth with all the information he would like to give us.

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The results of that review have been given to the Committee in part, we might say.

Senator Godfrey: And the Minister—there should be some reference there to his discussion.

Mr. Balfour: I would simply say the matter is still pending.

Mr. Goodale: What concerns me is that we do in the report tend to raise some pretty serious concerns about these manuals and guidelines particularly, and the fact that they seem to be somewhat mysterious and secret. I think it would be an important point to emphasize, or at least to mention, that the Minister of Justice is pursuing that specific issue with the Minister of Manpower.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All we have done is include that in the example.

Senator Godfrey: In the last paragraph, "may" is really . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Mr. Lafond: As a matter of procedure, Mr. Chairman, I think we should make up our minds. We have so much correspondence floating around that if we do not set a deadline and a date, we will never close off this report. Not only do we have to be convinced of that ourselves, but we have to make it known when we issue the report. Our operation is parallel to that of the Auditor General in dealing with points not economic, only he has the fiscal year to go by. And whether something is done or not done, when the fiscal year closes, that is it and

[Interpretation]

M. Goodale: Pourriez-vous nous donner les références exactes, monsieur Eglington?

Le coprésident (sénateur Forsey): A la page 58, n'est-ce pas?

Je propose que les ministères et organismes

etc. C'est cela?

M. Goodale: Non non.

M. Eglington: Il s'agit du paragraphe 79; des deux dernières phrases.

Le ministre a promis de faire étudier par un haut fonctionnaire du ministère de la Justice les cas actuels de refus de renseignements des conseillers juridiques. Les résultats de cette étude ont été communiqués au comité qui les examine actuellement.

c'est ce que dit maintenant le rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Son étude n'est en fait pas complète puisqu'il n'a pas abordé la question de la main-d'œuvre et de l'immigration.

M. Eglington: Cette question est en fait à l'étude. Si nous décidons d'utiliser un certain document nous pouvons . . .

Le coprésident (M. McCleave): Mais il ne nous a pas fourni tous les renseignements qu'il aurait souhaité nous donner.

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les résultats de cette étude ont été partiellement communiqués aux membres du comité, si je puis dire.

Le sénateur Godfrey: Et le ministre . . . nous devrions inclure certaines références à ces discussions.

M. Balfour: Je dirais simplement que la question est en instance.

M. Goodale: Ce qui me préoccupe c'est que nous avons tendance, dans le rapport, à soulever des questions assez graves au sujet de ces manuels et de ces lignes directrices en insistant particulièrement sur leur caractère mystérieux et secret. Je crois qu'il est important de souligner, ou du moins de mentionner que le ministre de la Justice étudie présentement ce problème précis en collaboration avec le ministre de la Main-d'œuvre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il nous suffit d'inclure cela dans l'exemple.

Le sénateur Godfrey: Dans le dernier paragraphe: l'expression «peut» est vraiment . . .

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Lafond.

M. Lafond: Monsieur le président, il s'agit d'une question de procédure et nous devrions prendre une décision. Les échanges de lettres sont si nombreux à ce propos que si nous ne fixons pas un délai et une date nous ne réussirons pas à mettre un terme à ce rapport. Nous devons non seulement réussir à respecter ce délai mais encore le faire connaître lorsque nous présentons le rapport. Nos travaux sont parallèles à ceux de l'Auditeur général, sauf que nous nous occupons de questions qui ne sont pas économiques et que lui doit tenir compte des

[Texte]

he picks it up in the following year. I think we have to set ourselves some rules of procedure that do approximate that to some extent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are right, Senator Lafond. Let us then go back to page 52 paragraphs 79 and 80 and make the correction now so that we do capture what we are up to or what the Minister is trying to help us with.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, in paragraph 80 this is what struck me, as far as my recollection of it goes. This is from the letter of December 13:

In addition to reviewing the above files, my officials and I have considered more generally some of the difficulties which I understand the Committee is experiencing. As a result I am now prepared to recommend to my colleagues in Cabinet a system which I believe is practical and would result in the Committee . . .

That is part of it, but these things have been floating around for a year. I want to do justice to the Minister of Justice. If he gives any response, I think his letter or some comment in his letter, should be a part of it. He did appear here. He did meet some of our problems and by his letter he has gone a step further. I may not agree with everything. I may not even be as kindly disposed toward him as Senator Godfrey is. But I go part of the way.

I think, as Senator Lafond says, we showed have a deadline, and if in the interval the Minister of Justice produces from his colleague, in this instance the Minister of Manpower and Immigration, a firm commitment that he has met the objections we have been raising for months and months and months I think he has to be given credit and public attention has to be directed to that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That will be done by Mr. MacEachen in your House and by me in the Senate saying, "I am happy to say that in the last few minutes, there has been presented to me . . . which appears to clear the thing up". Or if nothing has been presented to clear it up, it is covered by "has been given to the Committee which has it under advisement."

Mr. Baldwin: And certainly I think you should mention in your report this letter which is now on record, and the Minister of Justice's last reply. But really we could be faced with a number of departments who at this late stage see the error of their ways and want to come in. I do not forward to it. I do not anticipate it, but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose to meet Senator Lafond's very practical point we could insert references in here that as of the end of January, 1977, the situation is such and such. Then if somebody smuggles in a letter on February 1, that is something else.

Mr. Béchard: Yes. That will prove that we were listened to.

[Interprétation]

délais de l'année financière. Lorsque l'année financière se termine, les questions non résolues sont renvoyées à l'année suivante. Je crois que nous devons nous fier des règles de procédure qui se rapprochent de celles-ci en quelque sorte.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous avez raison, sénateur Lafond. Revenons donc à la page 48, paragraphes 79 et 80. Nous pouvons peut-être apporter maintenant des rectificatifs afin de savoir où nous en sommes et voir si le ministre veut nous aider.

M. Baldwin: Monsieur le président, voici ce qui me frappe au paragraphe 80 si ma mémoire est bonne. Voici un extrait de la lettre du 13 décembre:

En plus d'avoir étudié les dossiers mentionnés ci-dessus, les hauts fonctionnaires de mon ministère et moi-même avons examiné de façon plus globale les difficultés auxquelles le comité se heurte, selon les renseignements que nous possédons. Par suite de cet examen, je suis maintenant prêt à recommander à mes collègues du Cabinet un système que je juge pratique et qui permettrait au comité . . .

C'est seulement un extrait mais on parle de ces questions depuis presque un an. Je voudrais rendre justice au ministre de la Justice. S'il nous donne une réponse, je crois que sa lettre ou certaines remarques de cette lettre devraient être intégrées à ce paragraphe. Il a comparu ici. Il a pris connaissance de certains de nos problèmes, et par cette lettre, il a fait un pas en avant. Je ne suis peut-être pas d'accord avec toutes ses réponses. Je suis peut-être encore moins bien disposé à son égard que le sénateur Godfrey. Mais je suis d'accord pour un certain nombre de choses.

Je crois, comme l'a dit le sénateur Lafond, que nous devrions nous fixer un délai et que dans l'intervalle le ministre de la Justice peut, suite aux discussions qu'il a eues avec son collègue, en ce cas le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, nous affirmer qu'il a tenté de résoudre les objections que nous soulevons depuis des mois et des mois; je crois que nous devons lui reconnaître ce mérite et attirer l'attention publique là-dessus.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. MacEachen à la Chambre et moi-même au Sénat serons heureux de dire: «A la dernière minute nous avons reçu certains renseignements qui nous semblent élucider la situation». Si aucun renseignement permettant de clôturer le chapitre ne nous est présenté, nous dirons plutôt que: «Certaines informations ont été transmises au Comité qui en fait actuellement l'étude.»

M. Baldwin: Je crois que vous devriez mentionner dans votre rapport cette lettre qui est maintenant inscrite au compte rendu, ainsi que la dernière réponse du ministre de la Justice. Mais nous risquons d'avoir affaire à plusieurs ministères qui réalisent tardivement leurs erreurs et veulent rentrer dans le rang. Ce n'est pas ce que j'envisage. Ce n'est pas ce que je prévois mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que pour rendre justice au sénateur Lafond pour son intervention judiciaire, nous pourrions insérer ici des références décrivant la situation à la fin de janvier 1977. Si par la suite quelqu'un glisse une lettre du premier février, ce sera une autre chose.

M. Béchard: Oui. Cela prouvera que l'on nous écoute.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I think in paragraph 79 we might perhaps put "The results of that review have in part been given to the Committee because we have got something but we have not got . . .

• 1135

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will put "under advisement as of the end of January, 1977." Is that fair enough?

Mr. Goodale: At the end of that sentence.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Godfrey: This report is going to be dated—Surely we are going to approve the report today. Is that not what we are here for?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Senator Godfrey: And there is nothing more other than the fact we—And we could approve it today. This is the date.

Senator Lafond: . . . have this report dated January 27.

Senator Godfrey: January 27, yes. This is the meeting where we approve it, with the changes that we will authorize. I think if we put in those words "in part" . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): "Have been given in part to the Committee—"

Senator Godfrey: We have them under advisement. Then he goes on with 80, which really is saying it looks as if our problems are going to be over.

Mr. Eglington: Paragraph 80 has to be changed to put in the—That is—What appears there now is from the letter of December 13 . . .

An hon. Member: That is what . . .

Mr. Eglington: . . . January 13, but it was too late when this letter arrived.

Mr. Goodale: The intention is to substitute the January 13 . . .

Mr. Eglington: Yes. It is the same . . .

Senator Godfrey: It is exactly the same word.

Mr. Eglington: Well, it puts int in the past tense instead of the future.

Mr. Goodale: And there is a couple of sentences at the end that are added on, or a sentence at the end.

Senator Godfrey: There is a change . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): This proposal has now been approved?

Mr. Goodale: I believe that is it, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So really we simply strike out the existing paragraph and put in the corresponding one from January 13, because this is taken from a document which is *functus officio*, shall I say.

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je crois qu'au paragraphe 79 nous pourrions peut-être mettre: «Les résultats de cette étude ont été partiellement communiqués au Comité» puisque nous avons reçu certaines réponses mais non pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je mettrai «les examine depuis la fin janvier 1977.» Est-ce satisfaisant?

M. Goodale: A la fin de cette phrase.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Godfrey: Ce rapport sera daté. Il est certain que nous allons approuver aujourd'hui ce rapport. Ne sommes-nous pas là pour cela?

Le coprésident (M. McCleave): Exact.

Le sénateur Godfrey: Et il n'y a rien d'autre que le fait que . . . nous pouvons l'approuver aujourd'hui, c'est la date.

Le sénateur Lafond: Ce rapport est-il daté du 27 janvier?

Le sénateur Godfrey: Oui. Il s'agit de la séance où nous devons approuver le rapport, ainsi que les modifications que nous autoriserons. Je crois que si nous ajoutons les mots «partiellement» . . .

Le coprésident (M. McCleave): «Ont partiellement été communiqués au Comité—»

Le sénateur Godfrey: Ces résultats font actuellement l'objet d'un examen. Ensuite, on passe au paragraphe 80, qui veut tout simplement dire: On dirait que nous arrivons au bout de nos peines.

M. Eglington: Le paragraphe 80 doit être modifié. La lettre du 13 décembre doit maintenant y figurer.

Une voix: C'est ce que . . .

M. Eglington: Du 13 janvier, mais cette lettre est arrivée trop tard.

M. Goodale: Nous nous proposons de substituer le 13 janvier . . .

M. Eglington: Oui. Ce sont les mêmes . . .

Le sénateur Godfrey: Ce sont exactement les mêmes mots.

M. Eglington: Bon, nous pouvons donc mettre la phrase au passé au lieu du futur.

M. Goodale: Et il y a une ou deux phrases qui sont ajoutées vers la fin.

Le sénateur Godfrey: Il y a un changement . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette proposition est-elle maintenant approuvée?

M. Goodale: Je crois que oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous nous contentons donc de supprimer le paragraphe existant et de le remplacer par le paragraphe correspondant du 13 janvier, puisqu'il est extrait d'un document qui a rempli son office, si je puis dire.

[Texte]

Mr. Eglington: That letter arrived too late to get it into the computer for this point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then we turn to point 4 at the top of page 3, the Immigration Special Relief Regulations and the—I am sorry, the Commercial Samples Remission Order.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, could I—I think this was the decision we just took, was that that whole paragraph including that additional sentence would be inserted in paragraph 80.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Goodale: Indicating that it does have Cabinet approval.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, certainly. That was my understanding, the whole paragraph.

Mr. Goodale: The whole paragraph.

Mr. Eglington: These two have been referred back to the departments as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are they in the list?

Mr. Eglington: They are in the list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, I take it they remain in the list as examples.

5, and here we have correspondence again, Ste-Scholastique leasing Regulations, et cetera, and, Senator Godfrey, you had thoughts here.

Senator Godfrey: I agree with Mr. Basford.

Mr. Eglington: The point there, Senator Godfrey, is the obliqueness—this was really Mr. Robinson's point and Mr. Robinson is not here this morning—the obliqueness of Mrs. Temple's last reply. She gave one interpretation, which I wrote and said that I thought was erroneous, and she wrote back and said that the interpretation that I had placed upon the section did not pertain to the possible interpretation of provisions referred to therein. It was the obliqueness of that . . .

Senator Godfrey: What is wrong with that? I have written letters like that. You do not have to—we do not know whether we agree with them . . .

Mr. Eglington: We do not know whether Mrs. Temple agrees with them really or not.

Senator Godfrey: Oh no, but the issue of them refusing to give reasons did not arise. It is just that they are carrying on the kind of correspondence that we want them to carry on, saying . . . us our reasons why we think it, and you give yours and they say, "Why not?"

Mr. Eglington: But she has not given any. She gave reasons but it would appear to the Committee they were not . . .

Senator Godfrey: Come on, now. What do you mean, she did not give any? Let me see now, I have read these.

Mr. Eglington: She gave reasons . . .

[Interprétation]

M. Eglington: Cette lettre est arrivée trop tard pour la mettre sur ordinateur.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, nous passons maintenant au point 4 en bas de la page 2, le règlement de dispense—immigration et . . . Je m'excuse, Échantillons commerciaux, décret de remise.

M. Goodale: Monsieur le président, je pensais que nous venions de décider d'inclure au paragraphe 80 la totalité du paragraphe, y compris cette phrase supplémentaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est vrai.

M. Goodale: En signalant qu'il été approuvé par le conseil des ministres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh oui, certainement. C'est ce que j'avais également compris.

M. Goodale: Tout le paragraphe.

M. Eglington: Ces deux points ont également été renvoyés aux ministères.

Le coprésident (M. McCleave): Font-ils partie de la liste?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, si je comprends bien, ils restent sur la liste à titre d'exemples.

Numéro 5. Nous avons ici encore échange de lettres. Il s'agit des règlements sur les cessions à bail à Ste-Scholastique, etc. Sénateur Godfrey, avez-vous quelque chose à nous dire?

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec M. Basford.

M. Eglington: Sénateur Godfrey, c'est le caractère imprécis de la réponse qui nous gêne ici. C'est un point que M. Robinson avait soulevé mais il est absent ce matin. Il voulait parler du caractère imprécis de la dernière réponse de M^{me} Temple. Elle a donné une interprétation à laquelle j'ai répondu en disant que je la jugeais erronée. Elle a répondu à nouveau en disant que l'interprétation que j'attribuais à cet article n'était pas une des interprétations possibles des dispositions en question. C'est à ce sujet que nous avons parlé d'imprécision.

Le sénateur Godfrey: Quel mal y a-t-il à cela? J'ai écrit des lettres de ce genre. Il n'est pas nécessaire de . . . Nous ne savons pas si nous sommes d'accord?

M. Eglington: Nous ne savons pas si M^{me} Temple est d'accord ou non.

Le sénateur Godfrey: Oh non, mais il n'a pas été question de leur refus de donner des raisons. Ce type d'échange de lettres est celui auquel nous nous attendons: Nous donnons nos raisons de penser ainsi, et vous nous donnez les vôtres. Et ils disent: «Pourquoi pas?»

M. Eglington: Mais elle n'a pas donné de raisons. Au plutôt les raisons qu'elle a données ne seraient pas jugées comme telles par les membres du Comité.

Le sénateur Godfrey: Allons. Que voulez-vous dire? Voyons, je les ai lues.

M. Eglington: Elle a donné des raisons . . .

[Text]

Senator Godfrey: You said she did not give any reasons. Look at her letter of October 9, 1975, the second paragraph. If that is not a reason I do not know what it is.

• 1140

Mr. Eglington: But is it not contradicted by her letter of July 20? That is Mr. Robinson's point.

Senator Godfrey: We are not talking about whether she contradicted herself; we are talking about whether or not she refused to give reasons because it might constitute a legal opinion. If you look at her letter of October 9—see those long paragraphs. Now, read it:

With respect to your comment in the third paragraph of that letter it seems to me that both SOR/73-81, and 75-144 were made pursuant to paragraph 41B of the Public Lands Grants Act. The power in this paragraph is not restricted by the phrase "of which there is no other provision in the Law" as is the power in paragraph 41A of the Act. It may well . . .

And so on. It goes on discussing the thing repeatedly. And then you come back and say: I am always wary of disagreeing with those. But you do disagree. Well, she is not so rigid that she says there is not any possibility—maybe you are right; possibly you are right; but she gives her reasons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think there we suffered from having too many arguments presented to us rather than too few.

Senator Godfrey: I agree with Mr. Basford on that one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was irritated by the remark that there was a novel legal principle here, a novel legal principle having to do with the illegality of the dispensing powers, as I recall it. If that is moved, well then the Book of Job is novel too.

Senator Godfrey: You can disagree with their reasons as long as you want, but our main thing is; we wanted them to give reasons, right or wrong.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think she did give reasons, yes. I am inclined to agree. I do not think much of them, but anyway . . .

An hon. Member: That is not the request.

An hon. Member: Where are we now?

Mr. Baldwin: I was going to say, that brings up a point. For the purposes of argument, I think I will go along and say that she gave reasons with which we may disagree. This then raises the larger issue, which I think we do deal with in the report and which may have to be the subject of discussion; what is this Committee's position? If we are not prepared to accept reasons which are given, where do we go from there?

An hon. Member: Right.

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: Vous dites qu'elle n'avait pas donné de raisons. Reportez-vous à sa lettre du 9 octobre 1975, au second paragraphe. Si cela n'est pas une raison, je ne sais pas ce que c'est.

M. Eglington: Mais n'y a-t-il pas une contradiction par sa lettre du 20 juillet? C'est ce que pense M. Robinson.

Le sénateur Godfrey: Nous ne cherchons pas à savoir si elle s'est ou non contredite. Nous voulons savoir si elle a refusé de donner ses raisons car elles pourraient constituer un avis juridique. Reportez-vous au long paragraphe de sa lettre du 9 octobre. Je lis:

En ce qui concerne les remarques contenues dans le troisième paragraphe de votre lettre il me semble que le DORS/73-81 ainsi que le DORS/75-144 ont tous deux été rédigés en vertu de l'alinéa 4(1)(B) Loi sur les concessions de terres publiques. A cet alinéa, le pouvoir n'est pas limité par la phrase «dont . . . n'est pas autrement prévu par la Loi», comme c'est le cas du pouvoir dont il est question à l'alinéa 4(1)(A) de la Loi. Il est peut-être bien préférable . . .

Il ne sert à rien de revenir sur les mêmes choses. Vous venez ensuite me dire que vous êtes fatigué de n'être pas d'accord. Mais vous n'êtes pas d'accord. Son attitude n'est pas à ce point inflexible qu'elle rejette toute possibilité. Vous n'avez peut-être pas tort mais elle donne ses raisons.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous souffrons du fait que trop d'arguments plutôt que pas assez nous ont été présentés.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec M. Basford à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qui m'irrite c'est qu'il est dit qu'un nouveau principe juridique est appliqué ici, un nouveau principe juridique ayant trait à l'illégalité des pouvoirs de dispense, si ma mémoire est bonne. Si ce principe est nouveau, alors le Livre de Job lui aussi est nouveau.

Le sénateur Godfrey: Vous pouvez ne pas être d'accord avec ces raisons mais il reste que nous leur avons demandé de donner des raisons, qu'elles soient bonnes ou non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'elle a donné des raisons. J'ai tendance à être d'accord là-dessus. Je n'en pense pas grand-chose, mais quoi qu'il en soit . . .

Une voix: Ce n'est pas ce qu'on demande.

Une voix: Où en sommes-nous maintenant?

M. Baldwin: J'aimerais soulever un point, mais aux fins de notre discussion je passerai et je dirai simplement qu'elle a donné des raisons avec lesquelles nous pouvons ne pas être d'accord. Ceci pose ensuite un problème plus grave dont il est question dans le rapport et qui peut avoir fait l'objet de discussions, à savoir quelle est la position du Comité. Si nous ne sommes pas prêts à accepter les raisons données, où allons-nous?

Une voix: C'est vrai.

[Texte]

Mr. Baldwin: And I think that is a larger, maybe a little different issue. I think she advanced reasons. Without spending more time in briefing myself, I am not going to say that they are sound or not. Our counsel has indicated that there is some doubt about it. She does not disagree with that in her last letter.

She says: . . . it does appear to contribute to possible modification.

We are faced with a situation which we will be faced with in a number of instances in this Committee in the years ahead, where there is a diametric disagreement, opposite disagreement in point, law, and what does this Committee have to do? And that, of course, is covered, I think, by the report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Therefore, I think there are two questions really here: the first one, obviously, because the Committee now feels an attempt was made to advance reasons, that this should not be in the catalogue of cases where reasons were not given to us. It has to go out from there. The broader issue of what do we do when there is such a conflict between, perhaps, our own opinions and those of an instruments officer and therefore of the department, is permanently referred to us.

I think we have to come back when we can get second thoughts on the subject and try to deal with it again. But in any event, even if we try to deal with it again, that takes it outside of our trying to put together a report as to the things that have taken place up until this particular time.

Mr. Baldwin: It is not a debate; a discussion later on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It has to come back before us again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In other words, take out that sentence. Let us get the thing on the list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What about the Anglo-American . . .

Senator Godfrey: I disagree with Mr. Basford there. In the second paragraph of the letter from Jacques Roy of May 3, 1976, he says, and I quote:

With respect to the authority for the making of these regulations, I am not at liberty, as you know, to give you a legal opinion in the matter.

That is about as clear as it can be, so I disagree with Mr. Basford. So that should remain in.

Because of an exploration order in the letter from Jacques Roy, January 31, he says:

I am not at liberty to give you an interpretation of the words. I refer you to my letter and I am unwilling to comment.

So I do not know why Mr. Basford said he got explanations there. He certainly did not. So that should remain in. Incidentally I did not agree with his comments about—you notice I made a big "X" on it. I would suggest the Committee counsel has applied now the legal principles rather than conclusions or observations, and so on. I do not happen to agree with that, but that is not our issue right now.

[Interprétation]

M. Baldwin: Et je crois que ce problème quoiqu'un peu différent est plus grave. Je pense qu'elle a donné des raisons. Sans passer plus de temps là-dessus, moi-même je n'ai pas l'intention de dire si ces raisons sont bonnes ou non. Notre conseiller juridique a émis un certain doute. Elle n'est pas en désaccord avec ça dans sa dernière lettre. Elle dit: Cela semble contribuer à des modifications possibles.

Nous nous trouvons dans une situation qui risque de se répéter dans les années à venir. Il existe un désaccord fondamental sur un point de droit, mais que peut faire ce Comité? Je crois que le rapport traite de ce problème.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, je crois que les deux questions qui se posent sont les suivantes: premièrement, le Comité pense qu'un effort a été fait pour fournir des raisons de ne pas inclure ce cas dans le catalogue des cas ou des raisons ne nous ont pas été données. Il faut partir de là. La question de savoir ce que nous devons faire lorsqu'un tel conflit existe entre nos avis et ceux d'un responsable des textes réglementaires, par conséquent fonctionnaire du ministère, surgit constamment.

Je crois que nous devons y revenir lorsque nous y aurons réfléchi plus profondément. Quoi qu'il en soit, même si nous essayons à nouveau de résoudre ce problème, cela déborde de notre responsabilité de rédiger un rapport relatif aux événements qui ont eu lieu jusqu'à cette date.

M. Baldwin: Il ne s'agit pas d'un débat, simplement d'une discussion ultérieure.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudra que nous en reparlions en Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): En d'autres termes, supprimez cette phrase. Revenons-en à notre liste.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant à l'Anglo-American Corporation.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas d'accord avec M. Basford ici. Dans le second paragraphe de sa lettre datée du 3 mai 1976, Jacques Roy dit, et je cite:

Je ne puis, comme vous le savez, vous donner une opinion légale au sujet de la loi habilitante sur laquelle s'appuie ce règlement.

Cela ne peut pas être plus clair, je suis donc en désaccord avec M. Basford. On devrait garder cela.

En raison de l'ordonnance d'exploration, dans sa lettre datée du 31 janvier, Jacques Roy dit:

Je regrette de ne pas pouvoir vous donner une interprétation des expressions. Je vous renvoie à ma lettre et je ne puis commenter . . .

Je ne sais pas pourquoi M. Basford dit qu'il a reçu des explications. Ce n'est sûrement pas le cas. Nous devrions donc garder cela. A propos, je n'étais pas d'accord avec ses remarques au sujet de . . . Vous remarquerez que j'ai fait une croix. Il me semble que le conseiller juridique du Comité a appliqué des principes juridiques au lieu de tenir compte des conclusions ou des observations, etc. Il se trouve que je ne suis pas d'accord avec cela, mais il ne s'agit pas de cela pour le moment.

[Text]

• 1145

The next one was Pacific Pilotage Authority Pension Regulations. I agree with Mr. Basford, although I am a little bit on that one not quite as—let us see. Well, at one point I am bringing up that there may be a difference of opinion as to whether there is a matter of law. The wording of the regulations accompagnies such authorities. This is a matter upon which I am not at liberty to express a view to the Committee, but I felt, although this is a borderline case, that I would agree really that a satisfactory explanation was given in spite of those words, and therefore that should be deleted.

Mr. Baldwin: Give it "E" for effort.

Senator Godfrey: Yes, right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, do we split that open or do we not?

Senator Godfrey: Yes, I would strike that one out.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have some doubts about that myself.

Mr. Goodale: Mr. Sleeman appears in our records at other points, as I recall.

Mr. Eglington: Les Sleeman has departed to bigger and better things.

Senator Godfrey: I think at this point I would like to put on the record—we are still on the record. Are we not? I attended a meeting of the Senate Committee on National Finance examining Bill C-19, an Act to amend or repeal certain statutes to enable restraint of government expenditures. During the course of the hearings, on page 511, in order to justify a question as to the interpretation of a statute and the effects and so on—we had Mr. Macdonald of the Treasury Board, I guess, the Deputy Secretary, Program Branch, and I asked him this question:

SENATOR GODFREY: You say you received legal advice. Was that from the Department of Justice?

MR. MACDONALD: Yes.

SENATOR GODFREY: The Department told the Statutory Instruments Committee they would never allow anybody to disclose what legal advice they had given.

MR. MACDONALD: Well, then, I have violated their trust.

SENATOR GODFREY: I will remember that when we get back to the Statutory Instruments Committee.

MR. MACDONALD: No, I think it is they themselves who have a lawyer-client relationship, and the client himself may quote the legal advice but they do not.

Which I think is a very reasonable remark from a layperson. It is up to the client and not the lawyer to decide whether it is privileged or not and whether he should quote it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He is the one who is paying the money. Is he not?

[Interpretation]

Le paragraphe suivant concerne le Règlement sur la pension visant l'administration du pilotage Pacifique. Je suis d'accord avec M. Basford, bien que je ne sois pas tout à fait . . . Voyons. A un moment donné, il me semble qu'il y a une divergence d'opinions sur le fait qu'il s'agit ou non d'une question de droit. L'énoncé des règlements régit des administrations de ce type. Je ne suis pas en mesure d'exprimer une opinion au Comité à ce sujet, mais il me semble, bien qu'il s'agisse d'un cas marginal, qu'une explication satisfaisante a été donnée malgré cet énoncé, et que cela devrait donc être supprimé.

M. Baldwin: Mettons-lui un «E» pour l'effort accompli.

Le sénateur Godfrey: Bon, d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce qu'on le supprime ou pas?

Le sénateur Godfrey: Oui, je le supprimerais.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai moi-même certains doutes à ce sujet.

M. Goodale: Le nom de M. Sleeman apparaît en d'autres endroits dans nos comptes rendus, si je me souviens bien.

M. Eglington: Les Sleeman nous a quittés pour accomplir de plus grandes choses.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais souligner un détail pour le compte rendu, puisque cette séance est enregistrée, n'est-ce pas? J'ai participé à une séance du Comité du Sénat sur les finances nationales concernant le Bill C-19, Loi modifiant ou abrogeant certaines lois pour faciliter la compression des dépenses du gouvernement. M. Macdonald, du Conseil du Trésor, qui est aussi, je crois, secrétaire adjoint, Direction des programmes, assistait à ces audiences et je lui ai posé la question suivante afin de justifier une question relative à l'interprétation d'une loi et de ses effets. Elle se trouve à la page 5:11;

LE SÉNATEUR GODFREY: Vous dites que vous disposiez de données juridiques. Les teniez-vous du ministère de la Justice?

M. MACDONALD: Oui.

LE SÉNATEUR GODFREY: Le ministère a déclaré au Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires qu'il ne permettrait jamais à quiconque de divulguer les avis juridiques donnés à un ministère.

M. MACDONALD: Donc, je viens d'abuser de leur confiance.

LE SÉNATEUR GODFREY: J'essaierai de m'en souvenir lorsque nous en arriverons à la discussion du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires.

M. MACDONALD: Non, je pense plutôt que c'est eux qui ont des rapports avocat-client et que c'est le client en personne qui peut divulguer les avis juridiques et pas eux.

Je trouve que c'est une remarque très sensée de la part d'un non-spécialiste. Il appartient au client et non pas à l'avocat de décider s'ils ont le droit ou non de divulguer les avis juridiques.

Le coprésident (M. McCleave): C'est lui qui paie, n'est-ce pas?

[Texte]

Senator Godfrey: Yes, so that if . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you like to identify the documents you read from, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: Yes. This is Issue No. 5 of the Proceedings of the Senate Committee on National Finance.

Mr. Baldwin: I would like to make a footnote on that, that stresses the need for the client's relationship to be such that some of the clients have staffs of people who are independent of the Minister of Justice's office, and that the information officers and the legal officers in their respective departments are not those who are getting instructions given to them by the Minister, not the Minister but by the Department of Justice. I think that is one of the problems we face.

Senator Godfrey: Yes. When we were considering this question they quite rightly asked, how do you justify being able to change some things at the end of the year? We said, well, we have a legal opinion from the Department of Justice, which is a very natural reply. When I said, well, they are not supposed to show it, he said, we are the client. Surely it is up to us to decide whether we disclose our lawyer's opinion or not. It is not up to the Department of Justice. That is contrary to what Mr. Basford says in his letter.

Mr. Goodale: I am not sure about that, Senator Godfrey. At least thinking back to the time when the Minister appeared before us and the subsequent discussions that have taken place, particularly with reference to that original letter that caused the difficulty, or seemed to cause the difficulty, from the Deputy Minister. He drew that very distinction, that there was quite a difference between the Department of Justice releasing opinions that had been given to client departments, but it is quite a different matter again if the client department wanted, using its own judgment, to make use of the information or the opinion that had been given to it—which I think is quite consistent with what Mr. MacDonald did in the case that you cited.

• 1150

There is, I suppose, the responsibility problem that Mr. Baldwin has just referred to, when a justice official is an employee of the Justice Department and, at the same time, the adviser and virtually all the time in the milieu of another department. He may find himself trying to serve two masters in that regard, and I recognize that problem that Mr. Baldwin has pointed out.

I think it leads, though, to perhaps another avenue to the Committee. When we do run into this difficulty, which we obviously have been running into, it seems to me that when we get to the impasse that we have arrived at in a number of cases we should then take the next step and not throw up our hands, but ask the minister of that department, not the Minister of Justice but the minister of that department—such as was the case in the instance that Senator Godfrey has just referred to—to come and tell us how he, as the client, takes the position that he does.

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Oui, si bien que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Aimeriez-vous nommer les documents que vous venez de citer, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Oui. Il s'agit du fascicule n° 5 des procès-verbaux du Comité du Sénat sur les finances nationales.

M. Baldwin: J'aimerais ajouter une note explicative pour souligner que les rapports avocat-client doivent être tels que les clients aient des employés qui sont indépendants du bureau du ministre de la Justice, et les agents d'information et conseillers juridiques dans leur ministère respectif, ne soient pas les même que ceux à qui le ministre, je veux dire le ministère de la Justice, transmet des instructions. C'est un problème auquel nous devons faire face.

Le sénateur Godfrey: Oui. Lorsque nous étudions cette question, ils ont demandé à juste titre que nous leur expliquions comment nous pourrions changer certaines choses à la fin de l'année. Nous avons dit que nous obtenions des avis juridiques du ministère de la Justice, ce qui est une réponse tout à fait normale. Lorsque je leur ai dit qu'ils n'étaient pas censés le divulguer, on m'a répondu: «Nous sommes le client.» Il est évident qu'il nous appartient de décider ou non de divulguer les avis juridiques de notre conseiller. Cela n'appartient pas au ministère de la Justice. C'est contraire à ce que dit M. Basford dans sa lettre.

M. Goodale: Je n'en suis pas si sûr, sénateur Godfrey, surtout si nous rappelons les discussions que nous avons eues avec le ministre lorsqu'il a comparu devant ce Comité, et en particulier au sujet de cette lettre du sous-ministre qui semble à l'origine de toutes les difficultés. Il a établi qu'il existe une différence très claire entre une situation où le ministère de la Justice divulgue les avis qui ont été donnés au ministère client et une situation où le ministère client exige d'utiliser son propre jugement quant aux renseignements ou avis qui lui ont été fournis. Cette distinction me semble très logique et tout à fait compatible avec l'attitude adoptée par M. Macdonald dans le cas que vous citez.

Il y a aussi, je suppose, le problème de la responsabilité dont vient de parler M. Baldwin, surtout lorsqu'un fonctionnaire de la Justice est un employé du ministère de la Justice tout en étant conseiller juridique et impliqué dans un autre ministère. Il serait en train de servir deux maîtres à la fois, et c'est un vrai problème qu'a soulevé M. Baldwin.

Mais cela ouvre en même temps une autre voie au Comité. Si nous devons encore rencontrer cette difficulté comme cela s'est produit par le passé, lorsque nous serons dans une impasse comme cela nous est déjà arrivé plusieurs fois, nous ne devrions pas abandonner mais plutôt agir fermement: demander au ministre du ministère en question et non pas au ministre de la Justice, comme dans le cas dont vient de parler le sénateur Godfrey—de se présenter devant nous et de nous dire comment lui, en tant que client, peut adopter la position qu'il a prise.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We may have to do that with regard to the postal increases, for example, and we have no answer, yet, from the Postmaster General.

Mr. Eglington: We have an answer from the Postmaster General. It simply says that they had an opinion from the Justice Department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is all it says.

Mr. Eglington: But I would just like to enter two caveats on this conversation for discussion, Mr. Chairman, and that is simply that in Mr. Basford's letter, on page 4, he says explicitly:

... legal advice given to those departments by the Department of Justice will not be disclosed.

The other caveat . . .

Senator Godfrey: Excuse me. I went back to Mr. Basford's letter, which appears in the very paragraph and section . . . indeed, our report says that departments are not permitted to disclose.

Mr. Eglington: My second caveat is that I am not at this stage persuaded that there is a solicitor/client relationship between the Justice Department and any other department of state that receives advice from Justice Department lawyers. Of course, if there is no solicitor/client relationship there is no right in the client to waive the privilege.

Mr. Balfour: You still get back to the basic point, which I think is pretty sound, that the obligation of confidentiality is an absolute obligation imposed upon Justice—I can see that quite clearly. But for the so-called client or department to justify its position on the strength of a legal opinion which it refuses to disclose is . . .

Senator Godfrey: Or put it this way: if they are happy to disclose it, why should they not? That is all.

Mr. Balfour: Right.

Senator Godfrey: It is up to them.

Mr. Goodale: I am still not convinced that Mr. Basford's letter precludes that, but perhaps we should hear that from him. I think that sentence is open to some interpretation.

Mr. Balfour: We might very well put the direct question to him, does he consider that the obligation of confidentiality extends to the client? That certainly was not my impression from Mr. Thorson's original presentation to us.

Senator Godfrey: Why do we not draw to their attention this discussion, the reply of Mr. MacDonald referred to, ask them specifically if a single department that has received a legal opinion in order to justify an act of theirs wants to disclose the opinions they received from the Department of Justice may they do so? That is all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think what we will do in reply to his letter to us is Senator Forsey and myself should reply to him, enclose a copy of the *Proceed-*

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Il nous faudra peut-être procéder ainsi, relativement aux augmentations de la poste, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse du ministre des Postes.

M. Englington: Si, nous en avons une. Il déclare simplement qu'il a reçu un avis juridique du ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet voilà tout ce qu'il dit.

M. Eglington: J'aimerais simplement, monsieur le président, me mettre en opposition dans deux cas soulevés dans la conversation: d'abord dans sa lettre, à la page 4, M. Basford, dit explicitement:

... les avis juridiques fournis aux ministères par le ministère de la Justice ne seront pas révélés.

Deuxièmement . . .

Le sénateur Godfrey: Je vous demande pardon. Je me suis reporté à la lettre de M. Basford, et à ce qu'il écrit dans le dernier paragraphe; notre rapport précise en effet que les ministères n'ont pas le droit de révéler quels avis ils ont reçus.

M. Eglington: Deuxièmement, je ne suis toujours pas encore convaincu qu'il existe des rapports de clients par rapport à l'avocat entre le ministère de la Justice et tout autre ministère d'État qui reçoit des opinions juridiques des juristes du ministère de la Justice. Il est évident que s'il n'y a pas de rapports de clients par rapport à l'avocat, le client n'a pas le droit de renoncer à ce privilège.

M. Balfour: On en revient quand même au point fondamental, c'est-à-dire que le ministère de la Justice se voit dans l'obligation absolue de respecter le secret, et cela est très clair pour moi. Mais que le soi-disant client ou ministère justifie sa position en se fondant sur un avis juridique qu'il refuse de dévoiler, c'est . . .

Le sénateur Godfrey: Autrement dit, s'ils veulent bien révéler l'avis qu'ils ont reçu, pourquoi pas? C'est simple.

M. Balfour: Exactement.

Le sénateur Godfrey: C'est leur droit.

M. Goodale: Je ne suis toujours pas convaincu que M. Basford, dans sa lettre, nie cela. Mais peut-être devrions-nous le lui demander. La phrase en question est sujette à interprétation.

M. Balfour: Nous pourrions très bien demander directement au ministre s'il considère que l'obligation au secret s'applique aussi aux clients. Ce n'était certainement pas l'impression que j'avais de la présentation que nous avait faite M. Thorson.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi ne pas attirer l'attention des intéressés sur cette discussion et sur la réponse dont a parlé M. MacDonald, quitte à leur demander précisément si, lorsqu'on ministère reçoit un avis juridique, dans le but de justifier ses agissements, il a le droit de divulguer les avis juridiques qu'ils a reçus du ministère de la Justice. Voilà tout.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voilà ce que nous ferons: le sénateur Forsey et moi-même devrions répondre au ministre, lui envoyer un exemplaire des délibérations d'aujourd-

[Texte]

ings, ask for any comment that he feels he would like to make on any part of it, but really direct his question to the exchange that you people have just had, and ask for his answer to that.

Senator Lafond.

Senator Lafond: This letter is from Mr. Basford in his capacity as Minister of Justice. I do not think we can expect the Minister of Justice, or his deputy, to take any attitude other than that which is contained in the last paragraph on page 4 of the letter.

He is still Minister of Justice. He has not got to give permission to other departments to disclose what opinion he gives them, and he cannot in his capacity encourage them to do so. But when our queries are addressed to a department we are not concerned with the Department of Justice, we are not addressing ourselves to that department but to the client department, and let the client department make its own judgment. But I do not think we can expect either Mr. Basford or Mr. Thorson to encourage the departments to reveal . . .

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At least we can ask their position, though. I think that is quite . . .

Senator Godfrey: Mr. Goodale says that he does not quite agree that they have taken that position. Let us just find out what their position is, that is all.

Mr. Baldwin: There should be a true solicitor-client relationship rather than a master-servant relationship.

Senator Godfrey: Well put.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That puts it in a nutshell.

Senator Godfrey: I think that at the same time we draw the proceedings to their attention, we should also draw the last paragraph, paragraph 80, to their attention, so they know that we are really very well satisfied with our . . . and this is one ancillary issue, and we are not—we are doing a little pin-pricking here, that is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What are you doing about the Canso Zone Marine Traffic Regulations. Have we . . .

Mr. Eglington: That is being referred back, as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Theirs is similar to one earlier on in this discussion and I take it that it does not become an issue of moment this morning.

An hon. Member: That is everything, I think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is everything in the letter and, therefore, at this point, we should proceed to a discussion of the report with the additions that have been presented to us this morning, and the meeting is in camera. And, therefore, those who are not properly a part of the in camera meeting I must ask to leave the room.

[Interprétation]

d'hui, lui demander s'il désire nous communiquer ses impressions à ce sujet, mais surtout l'intéresser à l'échange de points de vue que les membres du Comité viennent d'avoir, pour lui demander son avis.

Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: M. Basford, en vous envoyant sa lettre, l'a fait en qualité de ministre de la Justice. Nous ne pouvons raisonnablement nous attendre que le ministre de la Justice, ou son sous-ministre, adopte toute autre position que celle qui a été définie dans le dernier paragraphe de la page 4.

M. Basford est toujours ministre de la Justice. Il n'a pas à autoriser d'autres ministères à divulguer l'opinion juridique qu'il leur a donnée, et il ne peut pas en tant que ministre les encourager à le faire. Mais si nous adressons nos questions à un ministère d'État, nous ne nous adressons plus au ministre de la Justice mais à son client; et c'est au ministère client à prendre sa propre décision. Mais nous ne pouvons nous attendre que M. Basford ou M. Thorson encourage les ministères à révéler . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons au moins leur demander ce qu'ils en pensent. C'est tout à fait . . .

Le sénateur Godfrey: M. Goodale vient de dire qu'il ne convient pas avec nous que les intéressés ont bien pris cette position. Demandons-leur simplement ce qu'il en est.

M. Baldwin: Il devrait exister des rapports d'avocat vis-à-vis du client plutôt que des rapports de maître vis-à-vis du serviteur.

Le sénateur Godfrey: Bien dit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà qui résume bien la question.

Le sénateur Godfrey: Tout en attirant leur attention sur les délibérations du Comité, nous devrions également leur mentionner le dernier paragraphe, paragraphe 80, pour qu'ils sachent que nous sommes satisfaits de notre . . . C'est une question accessoire, et nous ne sommes pas . . . Nous sommes en train de couper les cheveux en quatre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Que faisons-nous du règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso? Avons-nous . . .

M. Eglington: Nous en reparlerons aussi.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un règlement semblable à l'un de ceux que nous avons étudiés ce matin, et je crois comprendre que ce n'est pas d'importance ce matin.

Une voix: Je pense que nous avons terminé.

Le coprésident (M. McCleave): Comme nous en avons fini avec la lettre, nous passerons à la discussion du rapport ainsi que des additions qui nous ont été présentées ce matin, et ce à huis clos. Par conséquent, je demanderais à tous ceux qui ne font pas partie du Comité de se retirer.

Issue No. 8

Tuesday, February 1, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 8

Le mardi 1 février 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (Ottawa- Vanier)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 1, 1977

(12)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1*).

On correspondence relating to SOR/76-377 Unemployment Insurance Regulations, amendment,

It was agreed,—That the Joint Chairman consult with the Chairman of the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration when the Committee considers Bill C-24, An Act respecting immigration to Canada, with respect to certain matters.

On correspondence relating to SOR/72-402 Public Service Employment Regulations, amendment,

It was agreed,—That Mr. Gallant, Chairman of Public Service Canada, be invited to appear before the Committee, the Joint Chairman to arrange a satisfactory date.

On correspondence relating to SOR/75-603 National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment, and to SOR/75-558 National Energy Board Part VI Regulations, amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer, National Energy Board with respect to certain matters.

The Committee considered correspondence relating to SOR/74-618 Custom Duties Reduction Regulations amendment, SOR/76-152, SOR/76-296, SOR/76-406 Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendments, and SOR/76-101 Customs Duties Reduction Regulations amendment.

On SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation order and SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation Order,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Anti-Inflation Board with respect to certain comments by the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} FÉVRIER 1977

(12)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Correspondance portant sur le DORS/76-377—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification,

Il est convenu,—Que le coprésident communique avec le président du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration lorsque le Comité étudiera le bill C-24, loi concernant l'immigration au Canada, au sujet de certaines questions.

Correspondance portant sur le DORS/72-402—Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification,

Il est convenu,—Que M. Gallant, président de la Fonction publique du Canada, soit invité à comparaître devant le Comité, et que le coprésident fixe une date satisfaisante à cet égard.

Correspondance portant sur le DORS/75-603—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification, et le DORS/75-558—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires, Office national de l'énergie, concernant certaines questions.

Le Comité étudie la correspondance portant sur le DORS/74-618—Règlement de réduction des droits de douane—Modification, les DORS/76-152, 76-296, 76-406—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modifications et le DORS/76-101—Règlement de réduction des droits de douane—Modification.

Le DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débarquement et la manutention des grains et le DORS/76-274—Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le responsable des textes réglementaires de la Commission anti-inflation concernant certains commentaires émis par le Comité.

The Committee considered SOR/76-412, Natural Gas Prices Regulations, amendment; SOR/76-634, Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment; SOR/76-298, Anti-Inflation Guidelines, amendment; SOR/76-310, Medical Devices Regulations, amendment; SOR/76-423, Canada Accident Investigation and Reporting Regulations, amendment; SOR/76-424, Canada Building Safety Regulations, amendment; SOR/76-425 Canada Confined Spaces Regulations, amendment; SOR/76-426, Canada Dangerous Substances Regulations, amendment; SOR/76-427, Canada Electrical Safety Regulations, amendment; SOR/76-428, Canada Elevating Devices Regulations, amendment; SOR/76-429, Canada Fire Safety Regulations, amendment; SOR/76-430, Canada First Aid Regulations, amendment; SOR/76-431, Canada Hand Tools Regulations, amendment; SOR/76-432, Canada Machine Guarding Regulations, amendment; SOR/76-433, Canada Materials Handling, Regulations, amendment; SOR/76-434, Coal Mines (CBDC) Safety Regulations, amendment; SOR/76-435, Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations, amendment; SOR/76-436, Canada Noise Control Regulations, amendment; SOR/76-437, Canada Protective Clothing and Equipment Regulations, amendment; SOR/76-438, Canada Safe Illumination Regulations, amendment; SOR/76-439, Canada Sanitation Regulations, amendment; SOR/76-440, Canada Temporary Work Structure Regulations, amendment; SOR/76-441, SOR/76-666, SOR/76-749, SOR/76-751, Food and Drug Regulations, amendments; SOR/76-470, SOR/76-481, SOR/76-720, SOR/76-789, B.C. Fishery Regulations, amendments; SOR/76-482, SOR/76-612, SOR/76-613, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendments; SOR/76-612, SOR/76-613, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendments; SOR/76-766, SOR/76-767, SOR/76-768, SOR/76-769, SOR/76-770, SOR/76-771, SOR/76-806, SOR/76-807, SOR/76-808, Immigration Special Relief Regulations.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie le DORS/76-412—Règlement sur le prix du gaz naturel—Modification; le DORS/76-634—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification; le DORS/76-298—Indicateurs anti-inflation—Modification; le DORS/76-310—Règlement sur les instruments médicaux—Modification; le DORS/76-423—Règlement du Canada concernant les enquêtes et les rapports sur les accidents—Modification; le DORS/76-424—Règlement du Canada sur la sécurité des bâtiments—Modification; le DORS/76-425—Règlement du Canada sur les espaces clos—Modification; le DORS/76-426—Règlement sur les substances dangereuses—Modification; le DORS/76-427—Règlement du Canada sur la protection contre les dangers de l'électricité—Modification; le DORS/76-428—Règlement du Canada sur les appareils de levage—Modification; le DORS/76-429—Règlement du Canada concernant la protection contre l'incendie—Modification; le DORS/76-430—Règlement du Canada sur les premiers soins—Modification; le DORS/76-431—Règlement du Canada sur les outils à main—Modification; le DORS/76-432—Règlement du Canada sur la protection des machines—Modification; le DORS/76-433—Règlement du Canada sur la manutention des matériaux—Modification; le DORS/76-434—Règlement relatif à la sécurité dans les usines de charbon (SDCB)—Modification; le DORS/76-435—Règlement du Canada sur la durée du service des conducteurs de véhicules automobiles—Modification; le DORS/76-436—Règlement du Canada sur la lutte contre le bruit—Modification; le DORS/76-437—Règlement du Canada sur les vêtements et l'équipement protecteurs—Modification; le DORS/76-438—Règlement du Canada sur la sécurité de l'éclairage—Modification; le DORS/76-439—Règlement du Canada sur les mesures d'hygiène—Modification; le DORS/76-440—Règlement du Canada sur les charpentes provisoires—Modification; les DORS/76-441, 76-666, 76-749, 76-751—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications; les DORS/76-470, 76-481, 76-720, 76-789—Règlement de pêche de la C.-B.—Modifications; les DORS/76-482, 76-612, 76-613—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modifications; les DORS/76-766, 76-767, 76-768, 76-769, 76-770, 76-771, 76-806, 76-807, 76-808—Règlement de dispense—Immigration.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, February 1, 1977

• 0938

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have sufficient. We will now open the meeting. Senator Forsey will have a letter that I am sure should be shared with all members of the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a letter from Mrs. Hopkins, widow of the late Law Clerk of the Senate, addressed to Monsieur Lahaie, the Clerk of the Committee:

“Dear Mr. Lahaie:

Please convey to your Committee great appreciation of the special tribute you paid to the memory of my dear Russ.

Yours sincerely,

Josephine Hopkins and family”

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have several matters this morning. I think perhaps before we get to the review of the Statutory Instruments they could be briefly noted. The draft report is still not available to us, but might be available at the end of the meeting. Mr. MacKenzie will check at that time. Otherwise, would members like to have a short meeting tomorrow to approve of it so it could be presented on Thursday?

Mr. Baldwin: That is, to approve of it in the form it comes exactly. I gather we have gone through and approved clause by clause the different . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And made corrections.

Mr. Baldwin: What we are looking at now is approval of the decision to have it recorded.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is it, yes.

The second point is that I have got an unfortunate reporting of the affairs of this Committee from the Canadian Press, the one time we get a press reporter here. He seems to have taken Mr. Eglington's memorandum of last fall, which I supplied to him because it was on the agenda, but he does not seem to have listened to any of the discussion that went on because one part of that memorandum, at least, was changed by passing events and our perhaps new relationship involving the legal opinion situation. I do not know what one can do about that, but I thought members should have an opportunity to speak on it this morning if they wished.

The third point, and perhaps members would like to think of what they wish to say on that, is that we do have a letter from Mr. Seaborne, the Deputy-Minister of Environment Canada, with regard to our some four dozen outstanding matters with that department. It is a reply in English. We do not yet have the copy in French and I imagine we should have that, and have it on the agenda for next week. But there is a rather

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 1^{er} février 1977

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes suffisamment nombreux. Nous allons donc commencer. Le sénateur Forsey a en sa possession une lettre, dont je suis convaincu qu'il devrait faire part à tous les membres du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une lettre de M^{me} Hopkins, veuve de l'ancien légiste du Sénat, à M. Lahaie, greffier du présent comité:

«Monsieur,

Veuillez transmettre aux membres de votre comité ma reconnaissance pour l'hommage spécial rendu à la mémoire de mon cher Russ.

Remerciements sincères,

Josephine Hopkins et sa famille»

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons aborder plusieurs sujets, ce matin. Avant de passer à l'étude des Règlements, je pourrais peut-être vous les résumer brièvement. Nous n'avons toujours pas l'ébauche de notre rapport, mais nous l'aurons peut-être à la fin de la réunion d'aujourd'hui. M. MacKenzie vérifiera. Si nous ne l'avons pas, les membres du Comité seraient-ils disposés à tenir une courte réunion demain, afin de l'approuver, ce qui nous permettrait de le déposer jeudi?

M. Baldwin: Vous voulez dire l'approuver textuellement. J'en conclus que nous avons déjà étudié et approuvé, article par article, les différents . . .

Le coprésident (M. McCleave): Et apporter des corrections.

M. Baldwin: Il est donc question actuellement d'approuver la décision de le déposer.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que c'est cela, oui.

Deuxièmement, je dois vous dire que, pour une fois qu'il y avait un journaliste ici, la Presse canadienne a donné un reportage assez malheureux des travaux de notre comité. Il semble que le journaliste se soit fondé sur l'exposé de M. Eglington, de l'automne dernier, que je lui avais fourni parce que la question était à l'ordre du jour. Mais il ne semble pas avoir écouté du tout puisqu'il n'a pas tenu compte du fait qu'une partie au moins de l'exposé a été modifié par les événements et peut-être même par la nouvelle relation qui découle d'une nouvelle interprétation juridique. Je ne sais pas s'il y a des mesures à prendre, mais j'ai pensé que les membres du Comité devraient avoir l'occasion d'en discuter, ce matin, s'ils le désiraient.

Troisièmement, et j'en parle d'avance parce que les membres du Comité voudront peut-être réfléchir à ce qu'ils désirent dire à ce sujet, nous avons reçu une lettre de M. Seaborne, sous-ministre d'Environnement Canada au sujet des quelques quatre douzaines de questions non réglées qui touchent ce ministère. La réponse est en anglais. Nous n'en avons pas encore une version française et j'ai pensé qu'il faudrait mieux

[Text]

lengthy reply here. Senator Forsey has some doubts about it, so I think you may very well wish to have some arguments about it when it comes before us.

• 0940

Mr. Baldwin: Is there a date on that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is yesterday, January 31.

Mr. Baldwin: So maybe the press release had some effect, who knows.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is possible.

Did you wish to say anything more about that, Mr. Eglington, at this time?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments): No, no; we will wait until next week.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I do not know, again, if members wish to speak about that press report. But I did think it was unfortunate that it did not capture the up-to-date events that have occurred in this Committee.

Mr. Baldwin: Well, all I would say, Mr. Chairman, is that when you or your Co-chairman, after the presentation of the report, do have a chance to discuss the matter and take that into account, I am sure that the both of you together will be able to correct any improper impression and that the attention of the people who may be interested will be directed to what this Committee has finally decided and has produced in the way of a report. And I think we accent the positive. I think that will be what people will be looking at.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, is it still not the wish of the Committee that we should be briefing the press on Thursday, if our report is ready then, so that they could come in and each one of you could meet with them as well for, say, an hour or so?

Mr. Baldwin: That is what I meant, that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Baldwin: . . . there would be a certain onus on the two Chairmen, and I think it will give you two an opportunity to direct the attention of the press to what the facts are rather than some of the distortions which might have appeared in the statement printed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I think the publication of that report is somewhat more serious than perhaps has just been indicated. What we had before us, and had before us for some weeks and months, was a memorandum from our counsel that set out some of his views about the functioning of the Committee and how we were or were not succeeding in our work. The document had been circulated, as I understand it, only to members of the Committee. It was, in fact, unpublished, unauthorized and undiscussed in this Committee, if I can use that expression. We had not had an opportunity to consider it here. As you have indicated already, events overtook a certain

[Interpretation]

attendre de l'avoir, j'ai donc mis cette question à l'ordre du jour pour la semaine prochaine. La réponse est assez longue. Le sénateur Forsey a exprimé déjà quelques réserves à son sujet et, donc, il se pourrait fort bien que nous désirions en discuter longuement lorsqu'il en sera question.

M. Baldwin: La lettre est-elle datée?

Le coprésident (M. McCleave): C'est d'hier, du 31 janvier.

M. Baldwin: Le communiqué a peut-être eu des répercussions, qui sait.

Le coprésident (M. McCleave): C'est possible.

Désirez-vous ajouter quelque chose à ce sujet, monsieur Eglington?

M. G. C. Eglington (conseiller juridique auprès du Comité permanent des Règlements et autres textes réglementaires): Non, nous attendrons à la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): Bon, comme je l'ai dit tantôt, je ne sais pas si les membres du Comité désirent discuter du communiqué. Pour ma part, je dois dire que je trouve malheureux qu'on n'ait pas fait état des derniers événements qui se sont produits ici.

M. Baldwin: Tout ce que je puis dire, monsieur le président, c'est que lorsque vous et votre collègue, après la présentation de notre rapport, aurez l'occasion d'en discuter avec les représentants de la presse, vous pourrez tenir compte de ce reportage et je suis convaincu que, ensemble, vous pourrez corriger toute impression erronée et que vous pourrez attirer l'attention des intéressés sur ce que le présent comité a enfin décidé et sur le rapport que nous avons rédigé. Je crois qu'il nous faut accentuer l'aspect positif. Je crois que c'est ce que les gens regarderont.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, les membres du Comité désirent-ils toujours que nous rencontrions les représentants de la presse jeudi, si notre rapport est prêt, ce qui permettrait à chacun de vous de discuter avec les journalistes pendant, disons, une heure?

M. Baldwin: C'est ce que je voulais dire, que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Baldwin: . . . qu'il vous reviendrait, à vous les deux coprésidents, d'éclaircir les choses. Je crois que vous aurez ainsi l'occasion d'attirer l'attention des représentants de la presse sur les faits plutôt que sur certaines distorsions qui semblent déjà avoir été imprimées.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, à mon avis, la publication de ce rapport est un fait plus sérieux qu'on le laisse entendre. Nous étions saisis pendant quelques semaines, je dirais même quelques mois, d'un exposé préparé par notre avocat, où ce dernier exprimait son opinion sur le fonctionnement du Comité et sur le succès que nous remportions ou non dans notre tâche. Le document avait été distribué, à ma connaissance aux seuls membres du Comité. En fait, le texte n'avait pas été publié, et n'avait été ni autorisé ni discuté par le présent comité. Nous n'avions pas eu l'occasion de l'étudier ensemble ici. Comme vous l'avez déjà dit, les événements ont,

[Texte]

portion of the memorandum, at least, and the publication of it and the disclosure of it to the press, I think, caused us a pretty significant problem, because it not only distorts where we are at in our work in this Committee but I think it seriously undermines the impact that we might otherwise have had in the publication of our report which is due very shortly.

I took a look at some of the law on this particular point, or Parliamentary law at least, as to what really was involved in the premature publication of proceedings of this Committee, and it is pretty clear in the precedents in Beauchesne's and in May's that this kind of a thing could constitute a pretty serious question of privilege, particularly in this instance, because we had not yet in this Committee examined that memorandum at all. I presume we had all had an opportunity to read it because we had it in our possession for several months. But we had not discussed it and, certainly, to me, the publication of it and the fact that it was made available to the press, I think, is very troubling. It perhaps is a dramatic or a sensational event that attracts attention, but I doubt that it accomplishes anything very positive for the work of the Committee. I think it, in fact, goes in the opposite direction and undermines us. I am very disappointed that that kind of publication should have appeared in the press just before we were about to report to Parliament, and through Parliament to the country, in the proper fashion, which would be in the publication of our report. I would be anxious to hear what other members around the table have to say about that because I think it is a serious question and borders upon, if it is not, a very clear-cut question of privilege.

• 0945

Mr. Baldwin: What was the status of the counsel report? It had been circulated. Was it referred to in the Minutes? What was its status?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was number one on the agenda that was out for last week, but we did turn first to the draft report and . . .

Mr. Goodale: And it had been on past agendas too.

Mr. Baldwin: I beg your pardon.

Mr. Goodale: It had been on past agendas too. We just never seemed quite to get to it. It always seemed to be the item that got bumped off, unfortunately.

Mr. Baldwin: I know the case is . . . The committee that I am on with Mr. Speaker, I have listened to this whole issue and there is no doubt about it that if members of a committee and others are involved in the publication of a confidential document or a report which is in the process of being processed by the committee and is still in the raw state—the bill has not been completed—and it savours of the nature of being confidential, that is a technical breach of privilege.

[Interprétation]

dans une certaine mesure, dépasser le fond de cet exposé et le fait que le texte ait été publié, qu'il ait été divulgué à la presse engendre un problème assez important, à mon avis, non seulement parce qu'il y a distorsion de l'état actuel des travaux du présent comité, mais aussi parce que cela mine sérieusement la portée que peut avoir notre rapport lors de sa prochaine publication.

J'ai examiné ce qu'on dit en droit à ce sujet, du moins en droit parlementaire, à savoir ce qui est vraiment en jeu lorsqu'il y a publication prématurée des délibérations du présent comité. Or, les précédents qu'on trouve dans Beauchesne et dans May montrent clairement que ce genre de chose peut constituer une grave question de privilège, surtout dans ce cas, puisque notre comité n'avait pas encore étudié l'exposé. Je présume que nous avons tous eu l'occasion de le lire, puisque nous l'avons eu en notre possession pendant plusieurs mois. Mais nous n'en avons pas discuté et je trouve, pour ma part, que le fait qu'on l'ait publié et qu'on l'ait donné à la presse est très troublant. C'est peut-être un événement dramatique ou sensationnel qui attire l'attention, mais je doute fort que cela ait accompli quoi que ce soit de très positif à l'égard du travail du Comité. Je crois, au contraire, que notre travail s'en trouve dévalorisé. Je suis extrêmement déçu qu'on ait publié notre rapport dans les journaux juste avant que nous fassions notre rapport au Parlement et, par son entremise, au pays, de la manière prescrite, soit en déposant notre rapport. J'aimerais entendre ce que les autres membres présents ont à dire à ce sujet, car je crois que cette question est très sérieuse, frisant tout au moins une question de privilège.

M. Baldwin: Quelle était la cote de l'exposé de l'avocat? Il avait été distribué. En parlait-on dans le procès-verbal? Qu'en était-il au juste?

Le coprésident (M. McCleave): L'exposé figurait en première place sur l'ordre du jour préparé pour la semaine dernière mais nous nous sommes d'abord penchés sur l'ébauche de notre rapport et . . .

M. Goodale: Il a figuré sur les ordres du jour par le passé aussi.

M. Baldwin: Je vous demande pardon.

M. Goodale: Il se trouvait à l'ordre du jour par le passé aussi. Mais il semble que nous n'y sommes jamais arrivé. Il semble que la question était toujours reportée, malheureusement.

M. Baldwin: Je sais que l'affaire est . . . Le comité dont je suis membre avec M. l'Orateur, . . . J'ai bien écouté toute l'affaire et il ne fait aucun doute que si les membres d'un comité ou d'autres personnes participent à la rédaction d'un document confidentiel ou d'un rapport qui est à l'étude par un comité, qui est encore à l'état de brouillon . . . le projet de loi n'est pas complètement rédigé . . . et que ce soit presque confidentiel, alors théoriquement, il y a abus de privilège.

[Text]

I think the general view is that you have to be very careful how you act in this regard. But it has been used in the United Kingdom and in Canada.

On the other hand, if this particular counsel report was not a confidential document, if it had been circulated and if it had not been indicated that it was not to be published, then certainly it may be the conduct of the press in taking it and publishing it in advance was not proper but in my opinion, it would not constitute a breach of privilege.

I think a committee of this kind has to be very careful. That does not mean that if during the course of processing our report that report was published, parts of it which were confidential were made known and were published, that that does constitute . . . I think that is the plain distinction.

That is why I wanted to know what the status was. If it was not a confidential document, if it was part of the papers which had been circulated and not indicated it was to be kept as being confidential, then it is a matter probably of good sense, common sense, not to give it out, but I do not think it becomes a matter which is the basis for a breach of privilege.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If there were any fault it would be my own because the reporter had called me and asked about the agenda and he noted the report from Mr. Eglington and I arranged that he have a copy of it. If there is a question, I think it should be directed towards what I did rather than what the press did. You can bring the press in but you cannot guarantee what is going to happen. Please do not forget that we did consider the letter of Mr. Basford publicly last day, because we had raised questions ourselves publicly of him and we thought that his reply should be on the public record, and the young man was sitting down in the corner when we went over that point at some considerable length.

Mr. Baldwin: I think that is the point I was trying to make, Mr. Chairman, that the report was on the agenda in respect of an open meeting and as such I think it was probably an open document. Now, if it was still in its raw state and we had decided to retain it as being a confidential document, that would have been a different situation, but that was not done. What we should have done in the past is something different. But what was the situation last meeting was that it appeared there on the agenda as a document for discussion at an open meeting and obviously the discussion in the open meeting with respect to Mr. Basford's letter—I do not know where the reporter went, he might have gone . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He was here . . .

Mr. Baldwin: No, no, I know that, but after that it seems to me from what I read of the report that he probably went and made some inquiries of Mr. Basford's office. I would judge, from what he said, he went to Mr. Basford's office and made some; then he put two and two together and came up with six, as sometimes happens.

[Interpretation]

En général, je crois qu'il est entendu qu'il nous faut être très prudents dans une telle situation. Mais des mesures ont été prises dans de tels cas au Royaume-Uni et au Canada.

Par contre, si l'exposé de l'avocat conseil n'était pas classé confidentiel, s'il avait été distribué et s'il ne portait aucune mention qu'il ne devait pas être publié, alors très certainement il se peut fort bien que la presse ne se soit pas bien conduite en le publiant à l'avance, mais à mon avis, cela ne constitue pas un abus de privilège.

Je crois qu'un comité comme le nôtre doit être très prudent. Cela ne signifie pas que si, pendant la rédaction de notre rapport, certaines parties du rapport, jugées confidentielles, étaient publiées que cela ne constituerait . . . C'est là la distinction.

C'est la raison pour laquelle je voulais connaître voir la classification de ce document. S'il ne s'agissait pas d'un document confidentiel, s'il faisait partie de ceux qui ont été distribués et s'il ne portait aucune mention indiquant qu'il était confidentiel, cela devenait alors peut-être une question de bon sens que de ne pas le publier, mais cela ne constituait pas, à mon avis, un abus de privilège.

Le coprésident (M. McCleave): S'il y a faute, c'est la mienne, car c'est moi que le journaliste avait appelé et à qui il avait demandé ce qui se trouvait à l'ordre du jour. Il a remarqué que le rapport de M. Eglington y figurait et je me suis arrangé pour lui en procurer un exemplaire. Si on se pose des questions, alors je crois qu'il faudrait m'en poser à moi plutôt qu'à la presse. Vous pouvez faire venir les journalistes, mais vous ne savez jamais ce qui va se produire. Il ne faut pas oublier non plus que nous avons étudié la lettre de M. Basford publiquement, la dernière fois, parce que nous nous posions nous-mêmes des questions et parce que nous pensions que sa réponse devait figurer au procès-verbal; or, le jeune homme en question était assis là-bas, dans le coin, lorsque nous avons étudié cette question en détail.

M. Baldwin: C'est, je crois, monsieur le président, le point que je voulais faire valoir, c'est-à-dire que le rapport était à l'ordre du jour au cours d'une réunion publique et, donc, comme tel, le document était public aussi. Évidemment, si le texte avait été sous forme d'ébauche et que nous ayions décidé de le maintenir confidentiel, alors la situation aurait été tout différente, mais ce n'est pas le cas. Ce que nous aurions dû faire est toute une autre question. Mais la situation lors de la dernière réunion, c'est que cet exposé figurait à l'ordre du jour comme document à être discuté au cours d'une réunion publique; très évidemment, je sais que nous avons discuté ouvertement la lettre de M. Basford . . . Je ne sais pas où le journaliste est allé, il est peut-être allé . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il était là . . .

M. Baldwin: Non, non. Je sais cela, mais après, car il me semble d'après ce que j'ai lu, qu'il a dû aller se renseigner au bureau de M. Basford. Selon lui, il serait allé chez M. Basford pour consulter; ensuite, il a mal fait l'accord des choses, comme cela se produit parfois.

[Texte]

[Interprétation]

• 0950

Mr. Béchard: He did not need that. He had the report.

Mr. Baldwin: No, no. He got from that report on to other issues. He went to Mr. Basford and got on to other issues, and he came up with—well, that is not altogether unknown in this part of the world that two and two make seven or six.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I want to say something about this very briefly—not with reference to the past but rather with reference to the future.

First of all, of course, this document, this memorandum from Counsel, was not marked “confidential”. But at the same time, it seems to me that what we should have been considering when it came for us was the actual advice of Counsel and not the reasons which led him to proffer that advice. I should very much have deprecated the publication of the entire document, placing the entire document on the record because I think it could have created some of the kinds of difficulties that perhaps Mr. Goodale had in mind. But I am inclined to think that in the future, if we get a document of this sort from Counsel, I think it should be marked “confidential” or certain parts of it should be marked “confidential”, and we should deal with the recommendations and not with the rather private explanation by Counsel of why he has arrived at these conclusions. Otherwise, the thing is very apt to get garbled and quoted out of context.

I noticed one minor—well, it looked like a minor thing; it was not so very minor. Counsel, if you will remember, said in the memorandum that it was “difficult to resist the conclusion that the Department of Justice thought” so and so and so and so, whereas what appeared was “The Department of Justice is convinced”. Well, that is not what Counsel said. He said that it was difficult to resist the conclusion that the Department of Justice was convinced. That is an expression of opinion and not an assertion that the Department of Justice has done such and such or arrived at such and such a conclusion. But I think in future it would be better, if we get recommendations from Counsel about the course of our proceedings, that only the recommendations should come before us or be placed on the record, and the reasons which Counsel sees fit to give for making certain recommendations should not be spread upon the record or published abroad.

Mr. Baldwin: To use the famous language of the Minister of Justice, the solicitor-client relationship being there, there is an aspect of confidentiality to the letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I find it strange. We are publishing our legal reasons but nobody else does.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Yes. I would not go as far as Senator Forsey with the recommendations we put on the record. I think they should be treated as an opinion from Counsel on a confidential basis to the Committee, ordinarily, which can then be treated and considered in camera. We can decide then whether we want to put it on. So the Counsel can feel free to advise us anything he wants, knowing . . .

M. Béchard: Ce n'était pas nécessaire. Il avait le rapport.

M. Baldwin: Non, non. C'est à partir du rapport qu'il a fait ressortir d'autres questions. Il est allé chez M. Basford où l'on a soulevé d'autres questions, et il arrive parfois, dans notre partie du monde, que souvent deux et deux font six ou sept.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais soulever brièvement quelques points à ce sujet, non pas en référence au passé, mais plutôt à l'avenir.

D'abord, évidemment, ce document, ce mémoire du conseiller juridique ne portait pas la mention «confidentiel»; mais, par contre, sur réception, il me semble que nous aurions dû nous préoccuper des conseils actuels que nous donnait le conseiller juridique et non pas des raisons pour lesquelles il les présentait. J'aurais bien déconseillé la publication de tout le document, d'imprimer ce document au dossier, car cela pouvait soulever le genre de difficultés dont parlait M. Goodale. Et à l'avenir, lorsque nous recevrons un document de ce genre du conseiller, nous devrions le classer «confidentiel», en entier ou en partie, et nous devrions discuter seulement les recommandations proposées plutôt que les explications assez personnelles du conseiller sur la façon dont il a tiré ses conclusions. Autrement, on risque de s'embourber et d'être cité hors contexte.

J'ai remarqué un petit,—eh bien, ce que je croyais être une petite remarque—qui ne l'était pas vraiment. Le conseiller vous vous souviendrez, disait, dans le mémoire, qu'il était «difficile de résister à tirer la conclusion que le ministère de la Justice» ainsi de suite, tandis qu'à l'imprimerie, on disait «le ministère de la Justice est convaincu». Ce n'est pas du tout ce qu'a dit le conseiller. Il a dit qu'il était «difficile de résister à la conclusion que le ministère de la Justice était convaincu». Il exprime une opinion; il ne faisait donc pas une déclaration que le ministère de la Justice avait fait telle et telle chose ou avait tiré telle et telle conclusion. Donc, à l'avenir, il serait peut-être mieux, lorsque nous acceptons des recommandations du conseiller durant nos délibérations, que seules ces recommandations nous soient données ou imprimées au dossier, et que les raisons qui justifient ces recommandations de la part du conseiller ne fassent pas partie du dossier ou être publiées ailleurs.

M. Baldwin: Pour employer les mots du ministre de la Justice; étant donné la relation conseiller-client, la lettre devait être confidentielle.

Le coprésident (M. McCleave): Je trouve cela étrange. Voici que nous publions nos raisons juridiques, tandis que personne d'autre ne le fait.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Oui. Je n'irais pas aussi loin que le sénateur Forsey au sujet de recommandations que nous devons imprimer au dossier. On devrait les traiter comme opinions du conseiller normalement donnée au Comité d'une façon confidentielle, et l'on peut en discuter à huis clos. Nous pourrions ainsi décider si nous voulons la rendre publique ou non. Ainsi,

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is better.

Senator Godfrey: It was obvious this was not, unfortunately, marked "confidential". I would say that certainly the press cannot be criticized in this case, and I think it is just a question of an error in judgment that we should hopefully avoid in the future.

I might say that if you are on a committee considering this question of leakage, I did a little research myself and came to the firm conclusion that the press, when they publish these leaks from committee, are themselves in contempt of Parliament and that action should be taken against the press. We have been too weak-kneed about this in the past. I mean, here are people like—take the Ontario legislature. The press gets up and criticizes the NDP member for releasing the names of all those doctors, for instance. Well, the press itself is equally to blame, and we have had that happen several times on committees. On the Immigration Committee they got hold of a copy of the—well, they are in contempt of Parliament and Parliament should not be so damned weak-kneed about it. They should haul these people up; at least establish—if you are on a committee, they should make a ruling that it is in contempt of Parliament. Whether you are going to do anything about it is another matter; whether the press is so sacrosanct that you are afraid to haul them up or tell them what the hell you think of them. But at least we should establish the principle, and I have made a note, when the Senate has more time, to actually try and get this subject referred to a committee of the Senate. It could be some time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You will have my hearty support, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I presume you are referring to the recent incident in the United Kingdom.

Mr. Baldwin: Two people from *The Economist* were in it.

Senator Godfrey: Right. And they took it for granted that it was a contempt of Parliament there. It was just whether there should be any penalties, really, was their whole debate.

Mr. Baldwin: That is what it comes down to. We have not got a large enough place to put all erring journalists in.

Senator Godfrey: But at least it should be on the record that it is contempt of Parliament if they do publish, if they get . . .

• 0955

Mr. Baldwin: That is my view too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The last time that the Canadian House of Commons consigned anybody to jail for contempts of Parliament, in that case refusing to answer questions, was in 1913, the celebrated case of R. C. Miller. I noticed an article in the paper the other day and the gentleman was apparently quite unaware of this. He said there were no

[Interpretation]

le conseiller pourrait se sentir plus libre de nous conseiller sur n'importe quel sujet . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est une meilleure solution.

Le sénateur Godfrey: Évidemment, et malheureusement, ces documents n'avaient pas été marqués «confidentiel». Dans le cas présent, on ne peut pas critiquer l'action de la presse; c'est tout simplement une erreur de jugement que nous devrions éviter à l'avenir.

Si vous siégiez à un comité qui discute de fuites au sein du gouvernement, à la suite de recherches que j'ai faites, je suis convaincu que la presse, au moment où elle publie de telles fuites d'un comité, commet un outrage au Parlement qui mérite une sanction. Nous avons été trop faibles à ce sujet dans le passé. Prenons, à titre d'exemple, l'Assemblée législative de l'Ontario. La presse, dans ce cas, a critiqué un député néo-démocrate d'avoir révélé le nom de tous ces médecins, par exemple. La presse aussi était également coupable, et c'est ce genre de chose qui s'est produite plusieurs fois aux comités. Au comité de l'Immigration, la presse s'est emparée d'une copie du rapport. Eh bien, elle a commis un outrage au Parlement, mais celui-ci a été trop faible et n'a pas réagi. On devrait poursuivre ces gens; au moins établir . . . A un comité, on devrait établir un règlement que cela constitue un outrage au Parlement. Qu'on les poursuive ou non, c'est une autre histoire; comme c'est de tenir la presse en une telle odeur de sainteté qu'on craigne de les poursuivre ou de lui dire sa façon de penser. Il faut au moins établir le principe, et je me rappellerai, quand le Sénat aura plus de temps, essayer de déposer cette question devant un comité du Sénat. Cela risque d'attendre quelque temps.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous appuierai pleinement, sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que vous faites allusion à un événement récent au Royaume-Uni.

M. Baldwin: Deux individus du journal *The Economist* y étaient impliqués.

Le sénateur Godfrey: C'est bien juste. Et ils ont accepté volontiers que cela constituait un outrage au Parlement. Et le débat portait surtout sur la question de sanctions.

M. Baldwin: C'est bien le fond de la question. C'est que nous n'avons pas un endroit suffisamment grand pour y mettre tous les journalistes qui commettent des erreurs.

Le sénateur Godfrey: Au moins, les procès-verbaux devraient déclarer qu'il y a outrage au Parlement si les journalistes publient . . .

M. Baldwin: Je suis d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): La dernière fois que la Chambre des communes canadienne a envoyé quelqu'un en prison pour outrage au Parlement, pour avoir refusé dans ce cas de répondre à des questions, ce fut en 1913, dans le fameux cas R. C. Miller. Je lisais un article dans le journal à ce sujet, l'autre jour, et l'auteur apparemment n'était pas au courant.

[Texte]

recent cases. Well, I suppose it depends upon what you mean by "recent". But he was sent to Carleton Country Jail. I do not know how long he stayed there, but for some considerable time, I think.

Senator Godfrey: I think he stayed there for the balance of the session.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that was what it would be, but I do not remember how long the balance was.

Mr. Béchard: A balance of 180 days.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I think we have probably amply expressed our concern about this particular problem. I personally would want to thank the Joint Chairman for raising it himself before the Committee. I think it is important that we had a chance to consider it. I hope that in future we will adopt the kinds of procedure which have been described here to ensure that this unfortunate kind of event does not happen again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The verdict is "not guilty, but don't do it again."

An hon. Member: Not proven.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I do regret it, and certainly my role was the major one in it, and Mr. Eglinton, particularly it has caused you embarrassment because you are the person who is carrying our work to all these government departments. I am sure this has put you in a serious position and if there is anything personally I can do to help overcome that, you have my promise of co-operation, though you may be sceptical as to how effective that co-operation could be.

The first item of regular business today is SOR/76-377, Unemployment Insurance Regulations, amendment, the letter from Mr. Eglinton to Mr. Black of November 10, and his reply of December 7, appended herewith.

November 10, 1976

W. Black. Esq.,
Director, Legal Services,
Department of Manpower and
Immigration,
OTTAWA.

Re: SOR/76-377, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Mr. Black:

The above amendment was considered by the Committee at its meeting yesterday. The Committee considers that the amendment is possibly *ultra vires* section 126 of the Unemployment Insurance Act, 1971, and is, in any event, a most unusual and unexpected use of that enabling power. I was instructed by the Committee to place before you the commentary which was considered by the Committee in connection

[Interprétation]

Selon lui, il n'y avait pas de cas récent. Évidemment, cela dépend de ce que l'on considère «récent». Mais le condamné a été incarcéré dans la prison du comté de Carleton. Je ne sais pas pour combien de temps, mais il semble que ce fut assez long.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'on l'a incarcéré jusqu'à la fin de la session.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est bien ce qui devait se faire, mais je ne me rappelle pas de la durée exacte.

M. Béchard: Il s'agissait d'un solde de 180 jours.

M. Goodale: Monsieur le président, nous avons sans doute assez bien exprimé notre souci de ce problème particulier. Personnellement, je veux remercier le coprésident d'avoir soulevé ce point au Comité. Il est important que nous en ayons discuté. A l'avenir, j'espère que nous adopterons certaines procédures, mentionnées ici, pour assurer que ce genre de difficultés ne se présente plus.

Le coprésident (sénateur Forsey): On rend donc un verdict de «non culpabilité» avec caution de ne plus recommencer.

Une voix: Ce n'est pas prouvé.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, je regrette amèrement l'incident, car mon rôle était assez important dans l'affaire, et, monsieur Eglinton, cela a été particulièrement pénible et gênant pour vous car vous êtes celui qui doit travailler avec les différents ministères pour nous. Cela vous a placé dans de très mauvais draps et si je peux faire quelque chose personnellement, je vous promets toute ma coopération, tout sceptique que vous puissiez être à cet effet.

Le premier article à l'ordre du jour est le DORS/76-377, Règlement sur l'assurance-chômage—Modification, une lettre de M. Eglinton à M. Black en date du 10 novembre, et sa réponse en date du 7 décembre, ci-jointe.

Le 10 novembre 1976

Monsieur W. Black
Directeur du contentieux
Ministère de la Main-d'œuvre
et de l'Immigration
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-377, Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

Monsieur,

La modification susmentionnée a été étudiée par le Comité lors de sa séance d'hier. Ce dernier estime qu'elle est peut être *ultra vires* de l'article 126 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et qu'elle constitue de toute façon une utilisation inhabituelle et inattendue de ce pouvoir habilitant. J'ai reçu ordre du Comité de vous présenter les observations qu'il a étudiées en rapport avec la modification en cause en vous

[Text]

with the amendment and to ask for your Department's response thereto as a matter of urgency.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Enclosure

cc: J.W. Douglas, Esq., Q.C., Director Legal Services Unemployment Insurance Commission

December 7, 1976

Mr. G. C. Eglington

Counsel, Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa K1A 0A4

RE: SOR/76-377, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of November 10, 1976, with respect to the above Regulations. This is normally a matter which should be directed to the attention of Mr. J. W. Douglas, Q.C., Legal Adviser to the Commission. However, as you may be aware, Mr. Douglas has suffered an unfortunate incapacity and it is in his absence that I am replying to your letter.

I have read the proceedings of the Committee dated November 3, 1976, and discussed your analysis with senior officials of the Unemployment Insurance Commission. These officials do not agree that Regulation 190(10)-(13), which requires that a Social Insurance Number beginning with the digit '9' be assigned to persons other than Canadian citizens and landed immigrants, is foreign to the purposes of the *Unemployment Insurance Act*. While the Distinctive Social Insurance Number may incidentally serve an immigration purpose, in that it is expected to ultimately discourage persons from working illegally in Canada, it cannot be divorced from the comprehensive mechanism which Parliament has established in the *Unemployment Insurance Act* to ensure the smooth functioning of the labour market in Canada. As you know, not only does the Act establish a universal, compulsory scheme of unemployment insurance, but section 140(1) continues and maintains the national employment service to assist workers to find suitable employment and employers to find suitable workers.

There is a close and interdependent relationship between the operations of the immigration service, the national employment service, and the Unemployment Insurance Commission. Under current immigration law, Canadian citizens and landed immigrants are to have the first preference on available employment in Canada. If unable to find employment, they are encouraged to register with the national employment ser-

[Interpretation]

priant de nous fournir d'urgence la réponse de votre Ministère à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, les assurances de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Pièce jointe

cc: J. W. Douglas, C.R.
Directeur du contentieux
Commission d'assurance-chômage

Le 7 décembre 1976

M. G. C. Eglington,

Conseiller, Comité mixte permanent
sur les règlements et autres textes réglementaires,
a/s Le Sénat,
Ottawa, K1A 0A4

OBJET: DORS/76-377, Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 10 novembre 1976 relative aux règlements susmentionnés. Normalement cette affaire devrait être directement soumise à l'attention de M. J. W. Douglas, c.r., conseiller juridique de la Commission. Toutefois, comme vous le savez peut-être, M. Douglas a malheureusement été souffrant et c'est en son absence que je réponds à votre lettre.

J'ai lu les procès-verbaux de votre Comité, en date du 3 novembre 1976, et j'ai discuté de votre analyse avec de hauts fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage. Ces derniers ne sont pas d'accord sur le fait que les règlements 190(10)–(13), qui exigent qu'un numéro d'assurance sociale commençant par le chiffre 9 soit attribué aux personnes qui ne sont pas citoyens canadiens ni immigrants reçus sont incompatibles avec les objectifs de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Bien qu'un numéro d'assurance sociale distinct puisse occasionnellement être utile à un objectif de l'immigration, par le fait qu'on peut s'attendre en fin de compte à ce qu'il décourage de travailler illégalement au Canada, il ne peut être dissocié du vaste mécanisme que le Parlement a créé dans la *Loi sur l'assurance-chômage* pour assurer le bon fonctionnement du marché de la main-d'œuvre au Canada. Comme vous le savez, la loi établit non seulement un régime universel obligatoire d'assurance-chômage mais le paragraphe 1 de l'article 140 conserve et maintient le service national de placement pour aider les travailleurs à trouver des emplois convenables et les employeurs à trouver des travailleurs compétents.

Il existe un rapport étroit et complémentaire entre les opérations du service d'immigration, le service national de placement et la Commission d'assurance-chômage. En vertu des lois sur l'immigration en vigueur, les citoyens canadiens et les immigrants reçus doivent avoir priorité pour les emplois disponibles au Canada. S'il ne leur est pas possible de trouver un emploi, on les encourage à s'inscrire au Service national de

[Texte]

vice, and subsection 55(7) of the *Unemployment Insurance Act* provides that the Commission may require them to do so if they wish to be eligible for unemployment insurance benefits. As a result of this registration, the individual enters a stream whereby he may be referred to employment; he may be granted funds to enable him to look for work in other areas of the country; he may be referred to training programs if he does not possess the skills necessary for employment; and in the last analysis, he may be entitled to receive unemployment insurance benefits if he has worked in the past.

Officials of the Commission point out that the Distinctive Social Insurance Number is an essential part of this mechanism established under the *Unemployment Insurance Act*, in that it enables officers of the employment service, employers and officers of the Commission to identify persons who are unable lawfully to engage in employment. It would defeat the purposes of the *Unemployment Insurance Act* if such persons could enter this stream and take advantage of government funding and programs intended to be available only to those lawfully entitled to engage in employment.

It is the position of the Commission, therefore, that Regulation 190 is valid and within the purposes of the *Unemployment Insurance Act*.

Yours sincerely,

Warren Black
Director, Legal Services

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The main point here was the use of the S.I.N.s. Was it not, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, and more especially the use of the identifying number '9' for a certain class of persons. The comment originally before the Committee raised two separate issues. There was the question of vires, whether this particular regulation was ultra vires the enabling power as not being within the contemplation of the *Unemployment Insurance Act*, and secondly, the unusual and unexpected use of the power dealing with social security cards, to use those cards for the purposes of identifying the status of persons.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I can recall some years ago when the question of numbers first came up. There was quite an outcry. Much of it was not really justified, but some of the real fears which were expressed at that time have been shown to be created by what has happened here. That deals with unexpected use. But what concerns me is that we are back to the same old problem where we have expressed a view of the issue which contains an element of a legal opinion as to the impact and effect of the section which comes into direct conflict with what has been said by Mr. Black. It is one of the things which is raised by our report and we will have to meet it head on at some time or other. What happens when we take a very direct view and it involves a legal opinion as to the effects of an enabling section and what is being done under it, that is in direct conflict with the legal opinion by a department?

[Interprétation]

placement et le paragraphe 7 de l'article 55 de la *Loi sur l'assurance-chômage* stipule que la Commission peut exiger qu'ils s'inscrivent s'ils veulent pouvoir bénéficier des prestations d'assurance-chômage. A la suite de cette inscription, l'individu pénètre dans un courant qui peut le diriger vers un emploi, il peut lui être accordé des fonds pour lui permettre de chercher du travail dans d'autres régions du pays, on peut l'envoyer suivre des programmes de formation s'il ne possède pas les aptitudes nécessaires pour l'emploi et, en dernière analyse, il peut avoir droit à des prestations d'assurance-chômage s'il a déjà travaillé par le passé.

Les hauts fonctionnaires de la Commission font observer que le numéro d'assurance-chômage distinct est un élément indispensable du mécanisme établi en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, par le fait qu'il permet aux agents du Service de placement, aux employeurs et aux fonctionnaires de la Commission d'identifier les personnes qui ne peuvent légalement occuper un emploi. Ce serait contrarier les objectifs de la *Loi sur l'assurance-chômage* si de telles personnes pouvaient pénétrer dans ce courant et profiter du financement et des programmes du gouvernement qui sont uniquement destinés aux personnes qui ont légalement le droit d'occuper un emploi.

En conséquence, la Commission est d'avis que le Règlement 190 est valide et entre dans le cadre des objectifs de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur, Services juridiques
Warren Black

Le coprésident (M. McCleave): La question soulevée était l'emploi du numéro d'assurance sociale. N'est-ce pas le cas, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, surtout l'emploi du chiffre d'identité «9» pour une certaine classe de personnes. La question qui a été portée au début à l'attention du Comité soulevait deux questions différentes. Il y avait d'abord la question *ultra vires*, qui au fait, serait le règlement *ultra vires* du pouvoir habilitant, qui n'est pas selon l'intention de la *Loi sur l'assurance-chômage* et, deuxièmement, l'utilisation inhabituelle et inattendue de ce pouvoir dans l'emploi des cartes de sécurité sociale, pour l'identification de l'état des personnes.

M. Baldwin: Monsieur le président, je me souviens de la première fois qu'a été soulevée la question de ces chiffres, il y a déjà plusieurs années. Il y a eu tout un brouhaha qu'on n'a pas pu justifier réellement en partie, mais ce qui se passe dans le cas présent exprime très bien les craintes réelles qui ont été soulevées à ce moment-là. Je parle évidemment de l'utilisation inhabituelle. Mais je suis troublé du fait que nous en revenons à ce même problème où nous avons exprimé une opinion sur une question, en partie juridique, sur l'effet et les répercussions de l'article qui est en conflit direct avec l'opinion de M. Black. C'est un point que nous avons soulevé dans notre rapport et que nous devons affronter à un moment donné. Que se produit-il quand nous prenons une décision, qui implique une opinion légale sur l'effet d'un article habilitant et la façon de l'utiliser, qui est en conflit direct avec l'opinion légale d'un

[Text]

What happens then? It is something we will have to face, and find out.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I would just like to make a suggestion here that I have made briefly in the past at other meetings of the Committee. It seems to me that one logical next step—if we feel we are at an impasse and we feel that we should do more than just note that that impasse exists, I think the next logical move for us to make is to approach a senior official with the department involved and, if we think the problem is serious enough, to ask him to ask the Minister or the official to satisfy us that the position that that department is taking is a proper one. And we could do that, perhaps in the first instance, by directing our correspondence no longer to a legal officer but directly to a more senior official or to the Minister, or we might decide that the situation is of enough concern and of enough urgency that we should invite that Minister or that official to appear before us to justify or at least explain their position to us directly.

• 1000

I think that gets away from dealing with people who, for all their good intentions, may use that old phrase that we do not like, and we would be dealing with the people who are actually responsible for the administration of the department involved and could get their views directly on it. I think that would be the logical next step. If we then remain unsatisfied, of course, we have our recourse to Parliament.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This case has been discussed, he says, with senior officials of the Unemployment Insurance Commission, but he does not know whether it was discussed with the Chairman of the Unemployment Insurance Commission.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I must say that this is a good example of the kind of response we have been asking for from legal officers. It is a pretty credible argument. I would not be ashamed of appearing in court to support the line that he takes here. I must say that I personally was very much interested in this because I was on the Immigration Committee, and I felt strongly that the only way you were going to tackle the problem of illegal immigrants was to get after the employer. The employer had to make reasonable inquiries as to whether or not the person was a landed immigrant or a citizen. If he did not and gave employment, then he would be subject to penalties. I was in correspondence about this because they claimed this was going to be sufficient without having to deal with it any differently in the new act.

Of course, this does not apply to anybody who had a social security number before the date of this, so anybody who was in before June it does not help in the slightest. In fact, now, I think under the new act as proposed, there is an obligation on the employer to make reasonable inquiries and this certainly helps him to make those inquiries. I think it is a pretty credible explanation. I would not get too excited about it.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, it is not a matter of getting excited; it is a question of policy. I might agree with Senator

[Interpretation]

ministère? Que se produit-il alors? C'est une difficulté que nous devons affronter et rechercher.

M. Goodale: Monsieur le président, je voudrais réitérer une suggestion que j'ai déjà faite brièvement, dans le passé, à d'autres réunions de ce comité. Il me semble que l'étape prochaine logique—si nous nous croyons dans une impasse et si nous voulons faire plus que noter ce fait,—c'est de contacter un haut fonctionnaire du ministère en cause, et si le problème, à notre sens, est assez grave, c'est de lui demander d'intervenir auprès du ministère, du ministre ou d'un haut fonctionnaire pour nous assurer que la position qu'a prise le ministère est appropriée. Et nous pourrions tout d'abord, comme première étape, adresser notre correspondance, non plus à l'agent juridique, mais directement à un haut fonctionnaire ou au ministre, ou nous pourrions si nous décidions que la situation est assez grave ou assez urgente, inviter le ministre ou ce haut fonctionnaire à comparaître pour justifier ou bien au moins expliquer leur position.

De cette façon, nous éviterions de traiter avec des gens, bien intentionnés, qui pourraient employer cette vieille phrase que nous détestons, et traiter directement avec les personnes responsables de l'administration du ministère en cause et recevoir directement leur opinion. A mon sens, c'est l'étape prochaine logique. Si, toutefois, nous ne sommes pas satisfaits, nous pouvons toujours nous adresser au Parlement.

Le coprésident (M. McCleave): Selon M. Black, il a discuté de ce cas avec les hauts fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage, mais il ne dit pas qu'il en a discuté avec le président de la Commission.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: C'est un bon exemple du genre de réponse que nous avons demandé de la part des préposés juridiques. L'argument est très acceptable. Je ne me gênerais pas de comparaître en cour pour appuyer cette opinion qu'il donne. Personnellement, ce cas m'a intéressé vivement, car j'étais membre du Comité de l'immigration, et je pense que la seule façon d'aborder ce problème d'immigrants illégaux, c'est de s'en prendre à l'employeur. L'employeur est responsable de faire une enquête sérieuse pour déterminer si la personne en question est un immigrant reçu ou un citoyen. Dans le cas contraire où il embaucherait la personne, il serait sujet à des pénalités. J'ai écrit des lettres à ce sujet, car on prétendait que cela suffirait, sans en traiter différemment dans la nouvelle loi.

Évidemment, l'article en question ne s'applique pas à quiconque avait déjà un numéro d'assurance social avant la date citée, donc pour tous ceux qui participaient avant juin. En fait, maintenant, selon la nouvelle loi proposée, l'employeur doit faire une enquête suivie, et l'article en question l'appuie dans ces démarches. Je trouve l'explication donnée très acceptable. Il ne faut pas s'énervier à cet égard.

M. Baldwin: Monsieur le président, il n'est pas question de s'exciter; c'est une question de politique. Je suis peut-être

[Texte]

Godfrey that it may be desirable. The major difference though, the issue is: have they the power to do it under the existing enabling law section? And rather than accept what Mr. Black says—for example, let us take this as a case where we were quite convinced that on the law we were right. After exhausting, as Mr. Goodale suggested, all possible reasonable discussions with people at higher levels including the Minister, there is still this confrontation, what do you do? The sensible thing of course, for them to do at the time there is an opportunity to amend, would be to amend the section to make sure that the enabling power is wide enough to give this right.

But I agree. This is an illustration of the problems we are going to face, perhaps not too frequently. As time goes on and our report gets out, I hope it will not be too frequently, but we will face them. Sometimes we will have to consider what steps there are, what machinery there is. You can always go to the Supreme Court under the Supreme Court Act, but it is silly to go to the Supreme Court, even five or six times a year, on those very issues, to get an opinion—which we are entitled to do under the appropriate section of the act.

So I just point this out, Mr. Chairman, because I think we will be directing our attention to it from time to time when there is a direct head-on confrontation and we are convinced we are right and the government department is equally convinced they are right and the legal opinions are in direct conflict. I think most of us who are or have been lawyers know what the situation is. What remedy, then, does a Committee of this kind have?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

• 1005

Mr. Eglington: I would just like to say, Mr. Chairman, that there are two separate and distinct issues for the Committee's consideration. One is the *vires* point, to which Mr. Black has addressed himself. He has given, as Senator Godfrey says, a highly credible argument, although I will note that, since there is practically nobody in this country nowadays who can afford to live on unearned increment, and everybody, practically, is in the labour force, the argument Mr. Black has given could be used to justify the identification of any group whatever in the community.

The second point, and to my mind the most important one, is the unusual or unexpected use of this particular power. If it is desired to identify persons by the use of cards, in other words, if it is desired to turn social security numbers into identification cards, this is something to which Parliament ought to have been asked to turn its particular attention and make a deliberate decision, because it is a signal departure from our traditions of individual liberty, especially as it is being done under a power introduced by that dangerous word "respecting". If it is being used for this particular purpose, the power, on the same argument, can be used to justify identifying any group of persons. And as I noted in the original comment, given the other words of the enabling power, it could also be used to justify forcing citizens to carry their cards with

[Interprétation]

d'accord avec le sénateur Godfrey que ce pourrait être souhaitable, mais il y a une différence importante. La question est: le pouvoir de ce faire existe-t-il dans l'article habilitant de la loi actuelle? Plutôt que d'accepter ce que dit M. Black, par exemple, citons ce cas comme un où nous étions convaincus d'avoir raison selon la loi. Si, à la suite de toute discussion raisonnable possible, comme l'a suggéré M. Goodale, y inclus les discussions avec des hauts fonctionnaires et le ministre, nous sommes toujours en conflit, que devons-nous faire? La solution raisonnable, évidemment, est de modifier l'article, au moment opportun, pour assurer que le pouvoir habilitant a suffisamment de portée pour accorder ce droit.

Mais je suis d'accord. C'est un bon exemple des problèmes que nous envisagerons, peut-être assez rarement. A la longue, et suivant la publication de notre rapport, j'espère que cela se produira moins souvent et que nous les affronterons. A certains moments, nous devons étudier les étapes possibles et les rouages existants. Selon la Loi sur la Cour suprême, on peut toujours s'adresser à cette cour; mais il est ridicule de demander un jugement de la part de la Cour suprême, même cinq ou six fois par année sur ces questions, même que nous pouvons traiter selon l'article approprié de la loi.

Monsieur le président, je note donc ce point, car il arrivera de temps en temps que nous devons porter notre attention à ce sujet lorsqu'il y aura conflit direct donc, lorsque les opinions légales seront en conflit, car le ministère impliqué et nous-mêmes seront également convaincus d'être en droit. La plupart de nous qui sommes ou avons été avocats connaissons cette situation. Quel recours aurait un comité comme le nôtre dans un tel cas?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, je rappelle au Comité qu'il y a deux questions distinctes et séparées qui l'intéresse. L'un des points est celui du *vires* dont a parlé M. Black. Comme le sénateur Godfrey l'a dit, il a fourni un argument très valable mais, comme actuellement, personne dans notre pays pratiquement ne peut vivre d'augmentation non gagnée et que tout le monde travaille, ce que M. Black a avancé pourrait justifier l'identification de n'importe quel groupe de la communauté.

Le deuxième point que je voulais présenter et qui est, pour moi, le plus important c'est «d'utilisation inhabituelle et inattendue de ce pouvoir». Si l'on veut utiliser les cartes pour identifier les gens soit, par exemple par les numéros d'assurance sociale, le Parlement aurait dû s'en occuper et prendre la décision car il s'agit là d'un écart par rapport à nos traditions de liberté individuelle surtout lorsque la question est présentée après le terme: «en ce qui concerne». On pourrait alors, avec le même argument, justifier n'importe quelle identification de groupe de personnes. Comme je l'ai noté dans la remarque, à l'origine, ce «pouvoir habilitant» pourrait être utilisée pour forcer les citoyens à porter toujours sur eux leurs cartes pour les fournir sur demande à un agent de police.

[Text]

them at all times and produce them on demand to a peace officer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point that struck me is that this issue might very well be discussed—if Senator Godfrey is correct, it is something that is apt to be before us in a debate that starts this afternoon. Mr. MacKenzie was just going out to get a copy of the bill, if it is ready.

Miss Mayrand: I have one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, Mr. MacKenzie, Miss Mayrand has a copy—of the proposed bill?

Miss Mayrand: On immigration, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does the proposed bill deal with this matter that we are dealing with, in any way?

Miss Mayrand: There is nothing about the social insurance number.

Senator Godfrey: No, but . . .

Miss Mayrand: The employers.

Senator Godfrey: . . . it does discuss the employer's putting this obligation. How is the employer going to . . . The argument is that every employer across the country has been told about this, therefore he knows, and if a man comes along and he has "9" then they should be alerted and make inquiries and that will . . .

Mr. Baldwin: I agree with the Senator, as I said. I do not want to wear the argument thin. I agree with him but I think we should do it by means of a section in a statute that we consider, and that then gives that power . . .

Senator Godfrey: You would put it right in that . . .

Mr. Baldwin: That is right, that is my point. That is my objection.

Senator Godfrey: I agree with you a 100 per cent where we are firmly convinced that something is *ultra vires*. Where it gets difficult is if it is 55-45 per cent, where it is a border-line case—when you have difficulties in tackling these.

Mr. Elginton: That is why I suggested that there is this second issue, and it is a very important one, the unusual and unexpected use of the power. If they want to turn the cards for identity purposes, for that particular narrow purpose, then let them put it in the bill.

Senator Godfrey: I agree.

Mr. Elginton: But it is so dangerous to leave it there under cover of the word "respecting," because they would be able to do for any group—for bankers, or fishermen or anybody.

Senator Godfrey: In fact, if I had not written the letters that I did to Mr. Cullen, and brought it up and so on, I do not think that section would be in the bill, even to that extent, and they might as well go the whole way, because they were convinced that this other thing was enough. It was under the old act that an employer who knowingly employed an illegal immigrant was liable. I think there have only been two prosecutions, or something, in history. It is just ineffectual, hopeless.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble que cette question pourrait fort bien être discutée, si le sénateur Godfrey ne se trompe pas, dans un débat qui commence cet après-midi. M. MacKenzie était justement parti chercher un exemplaire du bill, si celui-ci est prêt.

Mlle Mayrand: J'en ai un.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, monsieur MacKenzie, M^{lle} Mayrand a un exemplaire de ce bill.

Mlle Mayrand: Sur l'immigration, oui.

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, est-ce que ce bill traite de la question en cause?

Mlle Mayrand: Il n'y est pas question du numéro d'assurance sociale.

Le sénateur Godfrey: Non, mais . . .

Mlle Mayrand: Il est question des employeurs.

Le sénateur Godfrey: . . . on y indique que les employeurs ont cette obligation. Comment va procéder l'employeur . . . chaque employeur au Canada est censé être au courant et il sait que si telle personne a le chiffre «9», il faut faire enquête . . .

M. Baldwin: Je suis d'accord avec le sénateur, comme je l'ai dit. Je ne voudrais pas affaiblir l'argument, mais je crois que nous devrions procéder par le moyen d'un article de loi qui donnerait ce pouvoir . . .

Le sénateur Godfrey: Vous le mettriez là . . .

M. Baldwin: Oui.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec vous 100 p. 100 lorsque nous sommes convaincus qu'une situation est *ultra vires*. La difficulté se présente lorsque le cas est limité, qu'il y a 55-45 p. 100 d'un côté ou de l'autre.

M. Elginton: C'est pourquoi j'ai indiqué que c'était la deuxième question qui était importante, soit l'utilisation inattendue et inhabituelle de ce pouvoir. Si l'on veut utiliser les cartes d'identité pour cet objectif très limité, il faudrait l'indiquer dans le bill.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord.

M. Elginton: Mais c'est très dangereux de le laisser ici sous le couvert de ce terme: «en ce qui concerne» car on pourrait appliquer ce pouvoir dans le cas de tout autre groupe tel que les banquiers, les pêcheurs ou n'importe . . .

Le sénateur Godfrey: Si je n'avais pas écrit les lettres d'ailleurs à M. Cullen et soulevé la question, je ne pense pas que cet article aurait été rédigé avec autant de force dans le bill et il vaudrait mieux alors aller jusqu'au bout en vertu de l'ancienne loi, un employeur qui prenait à son service en toute connaissance de cause un immigrant qui n'était pas dans une situation régulière se trouvait passible de peine. Je crois qu'il n'y a eu que deux poursuites et par conséquent le moyen n'était pas efficace.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems to me that Parliament is going to be taking it on two fronts, first in Bill C-24, the Immigration Act, and Clause 97.(1).

Every person who knowingly engages in any employment any person, other than a Canadian citizen or permanent resident, who is not authorized under this Act to engage in that employment is guilty of an offence . . .

Then the penalties are set.

Senator Godfrey: But it defines "knowingly" there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it says, "knowingly."

Senator Godfrey: Yes, but then does it not make a definition, which states . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, yes, and this is Clause 97.(2):

For the purposes of subsection (1), a person knowingly engages in any employment a person who is not authorized to engage in that employment where, by the exercise of reasonable diligence, he would have known that the person was not so authorized.

Senator Godfrey: Tha jis the section that was put in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Part of the problem will be dealt with here, and part of the problem, I imagine, will be dealt with in the UIC act, or at least the people who deal with that act could be asked if they would explore this particular point.

Senator Godfrey: Or it could be brought into the committee considering the immigration bill, to see if they could do something there.

• 1010

Mr. Baldwin: And to secure an adequate amendment, make sure that Parliament is aware of what the situation is, is aware of what the government's intentions are, and with that knowledge then gives its approval. In that event, then, the capacity to regulate, to cover that is quite plain and it can be done from time to time. It is when it is slipped in and you are not considered, you are not considered at the time it is slipped in and used, even taking your own words, "in the very best under doubtful legal circumstances" that I rebel against it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Counsel, do you think that you could wait until Parliament has proceeded to deal with both of these bills, maintaining it as an open issue until . . .

Mr. Eglington: How will the matter be drawn to the attention of the Immigration Committee?

Senator Godfrey: Why do we not get the Chairmen, when this bill is referred to the Committee, to write to the Chairman of the Committee drawing to his attention our discussions?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On both the immigration bill and the UIC bill.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble que le Parlement va s'attaquer au problème de deux façons: tout d'abord dans le Bill C-24, Loi concernant l'immigration, on trouve à l'article 97.(1):

Quiconque engage une personne, autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, en sachant que la présente loi ne l'autorise pas à prendre un tel emploi, commet une infraction et est passible . . .

Et puis on donne la liste des peines encourues.

Le sénateur Godfrey: On définit ici l'expression: «en sachant».

Le coprésident (M. McCleave): Oui, il y est dit: «en sachant» . . .

Le sénateur Godfrey: Est-ce qu'il n'y a pas aussi une définition qui . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, elle se trouve au paragraphe (2) de l'article 97:

Aux fins de paragraphe (1), quiconque engage une personne non autorisée, sans exercer une diligence raisonnable pour connaître sa situation, est réputé savoir que cette personne n'était pas autorisée à prendre un tel emploi.

Le sénateur Godfrey: C'est l'article qui a été inséré.

Le coprésident (M. McCleave): On traite d'une partie du problème ici et je suppose qu'une autre partie sera traitée dans la Loi sur l'assurance-chômage ou, tout au moins, on pourrait demander aux personnes qui s'en occuperont s'ils pourraient examiner cette question.

Le sénateur Godfrey: Ou l'on pourrait la présenter au comité qui étudie le bill sur l'immigration pour voir si l'on peut faire quelque chose.

M. Baldwin: Afin d'apporter un amendement approprié et de s'assurer que le Parlement est bien au courant de cette situation, est au courant des intentions du gouvernement lorsqu'il donne son approbation. Le pouvoir de réglementation est donc bien clair et il peut être exercé de temps à autre. Ce à quoi je m'objecte, c'est lorsque ce pouvoir se trouve tout d'un coup exercé sans que nous soyons prévenus et qu'il est exercé même selon vos propres termes: «au mieux, lorsqu'il y a doute au point de vue situation légale».

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le conseiller, pensez-vous pouvoir attendre jusqu'à ce que le Parlement ait traité de ces deux bills et garder cette question ouverte jusqu'à ce que . . .

M. Eglington: Comment va-t-on notifier le Comité de l'immigration?

Le sénateur Godfrey: Pourquoi ne pas demander aux présidents, au moment où ce bill sera renvoyé au comité, d'écrire au président du comité en question pour attirer son attention sur nos discussions?

Le coprésident (M. McCleave): Tant sur le bill sur l'immigration que sur celui sur l'assurance-chômage.

[Text]

Mr. Eglington: I do not like to worry this like a dog with a bone, but other statutes do provide expressly for the use of the social security number for a particular purpose, for instance, the Old Age Security Act, the Income Tax Act and whatever, and that should be done here because Section 126 of the Unemployment Insurance Act is drawn in such general terms that if this particular regulation is allowed to stand, then regulations identifying anybody by social security number will be able to be made and also regulations requiring people to produce their cards and carry them with them at all times. In other words, the government could create a pass law on the argument that Mr. Black has put forward.

Senator Godfrey: But surely it is appropriate to put right in the immigration bill that social security cards for immigrants, who are not visitors, shall have the "9" on them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then it comes out and it is fought over and some decision is made, surely.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, could I suggest in addition to writing to the committee, to the other committee which will be considering that particular piece of legislation, that we send a copy of that letter to the Minister of Manpower and Immigration so that he is immediately aware that we are concerned about this issue too, and hopefully that will prompt his attention to it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, sure, that is right, it is one minister concerned with both of the pieces of legislation. That shall be done.

Then if we may turn to SOR/72-402, the Public Service Employment Regulations, and Mr. Eglington had written the secretary on November 16, and the new Chairman, Edgar Gallant, replied to me on December 24.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I am not sure whether Senator Forsey has gone, but I know he wants to speak at length on this particular matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then let us hold it until he returns. I think he went out to get his tie.

The next item is SOR/75-558, and there are two commentaries—I am sorry, there is SOR/75-558, National Energy Board Part VI regulations amendment. That has been previously published. It is a page and a half. Perhaps for convenience it should be published again for our consideration, and SOR/75-603, a commentary also under the National Energy Board Act.

An hon. Member: That has been previously published as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Those have been previously published. Then, perhaps, we should not publish them until we take a look at letters of April 27, 1976 from Mr. Eglington to Mr. Lamar and a reply of August 11, 1976. These have not been published. They are here published.

[Interpretation]

M. Eglington: Je ne voudrais pas pousser l'affaire trop loin, mais il y a d'autres statuts qui prévoient l'utilisation du numéro de sécurité sociale à cette fin. Vous avez par exemple, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi de l'impôt sur le revenu et d'autres. Il faudrait procéder ainsi, car l'article 126 de la Loi sur l'assurance-chômage est rédigé en termes si généraux que si nous acceptons ce règlements-ci, alors on pourra passer des règlements pour identifier n'importe qui par son numéro d'assurance sociale et on pourra aussi adopter des règlements obligeant les personnes à présenter leur carte et à l'avoir continuellement sur elles. En d'autres termes, le gouvernement adoptera une loi sur les laissez-passer en se basant sur l'argument de M. Black.

Le sénateur Godfrey: Mais il est très certainement indiqué d'intégrer dans le bill sur l'immigration que les immigrants qui ne sont pas des visiteurs devront avoir une carte d'assurance sociale qui porte le chiffre «9».

Le coprésident (M. McCleave): Alors, la question sera mise au grand jour et l'on en discutera et l'on prendra très certainement une décision.

M. Goodale: Monsieur le président, puis-je proposer qu'en plus d'écrire au comité qui étudiera cette loi en particulier, que nous envoyions une copie de la lettre au ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration afin qu'il soit au courant que nous nous intéressons à cette question. Nous espérons ainsi attirer son attention.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, ce ministre est en effet intéressé par les deux lois. Nous procéderons donc ainsi.

Si vous permettez que je passe au DORS/72-402, Règlements sur l'emploi dans la Fonction publique. M. Eglington a écrit au secrétaire, le 16 novembre, et M. Edgar Gallant, le nouveau président m'a répondu le 24 décembre.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne sais pas si le sénateur Forsey est parti, je sais qu'il veut discuter longuement de cette question.

Le coprésident (M. McCleave): Alors, nous allons la réserver jusqu'à ce qu'il revienne. Je crois qu'il est parti chercher sa cravate.

Le prochain article est DORS/75-558—Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification. Il y a deux commentaires. Ceci a déjà été publié; il s'agit d'une page et demie. Peut-être devrions-nous le publier à nouveau pour que nous l'étudions. Nous avons aussi le DORS/75-603 qui est aussi un commentaire au sujet de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Une voix: Cela a été aussi publié précédemment.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, tout ceci a déjà été publié. Peut-être ne devrions-nous pas alors les publier jusqu'à ce que nous ayons examiné les lettres du 27 avril 1976 envoyées par M. Eglington à M. Lamar et la réponse du 11 août 1976. Ces lettres n'ont pas été publiées. Elles sont incluses ici.

[Texte]

April 27, 1976

Fred Lamar, Esq., Q.C.,
General Counsel,
National Energy Board,
Trebla Building,
473 Albert Street,
Ottawa, Ontario K1A 0E5

Re: SOR/75-603, National Energy Board Rules of
Practice and Procedure, amendment

SOR/75-558, National Energy Board Part VI Regu-
lations, amendment

Dear Mr. Lamar:

The Committee considered SOR/75-603 on 1st instant in conjunction with SOR/75-558, since the two amendments appeared to the Committee to be complementary. The Committee expressed the hope that the effect of SOR/75-558 may yet be achieved by specific statutory authority rather than by subordinate legislation dependent for its validity on a somewhat Byzantine construction of the present text of the Act.

The Committee found the amendment to the Rules of Practice and Procedure curious in several respects, which prompt the following questions:

1. Why is not the procedure outlined in Part II of the Act to be used in respect of the particular opinion of the Board referred to in section 20.1(2)?

2. Whence does the Board derive the power to deliver itself of an opinion to the Governor in Council? The Board is not a Privy Councillor and has no right of audience. The Committee could not see that the Clerk of the Council could not lawfully refuse to accept delivery of the opinion, or having accepted it, could not refuse to place it before His Excellency and his Council.

3. Why is the "opinion" not to be reported to the Minister who would bear the responsibility of advising His Excellency to approve the Order of the Board made under section 17(2) of the Act to change, alter or vary a licence?

4. Why has it been thought necessary to establish a three-part procedure consisting of

(i) an opinion of the Board to the Governor in Council;

(ii) an Order of the Board under section 17(2) of the Act;

(iii) an Order in Council upon the recommendation of the Minister approving the Board's licence?

5. Why has section 20.1(3) been drawn so as to exclude, in the Board's discretion, any right of hearing for a licensee, or any number of licensees, whose licence, or licences, may be altered, changed or varied, so as to reduce the quantity of gas that may be exported according to the procedure outlined in my preceding question?

[Interprétation]

Le 27 avril 1976

Monsieur Fred Lamar,
Conseiller général
Office national de l'énergie
Immeuble Trebla
473, rue Albert
OTTAWA (Ontario) K1A 0E5

Objet: DORS/75-603, Règles de pratique et de procédure
de l'Office national de l'énergie—Modification

DORS/75-558, Règlement sur l'Office national de
l'énergie (Partie VI)—Modification

Monsieur,

Le premier du mois, le Comité a étudié le DORS/75-603 de concert avec le DORS/75-558, les deux modifications lui semblant complémentaires. Le Comité a formulé l'espoir que le DORS/75-558 serait mis en vigueur par voie de règlement statutaire précis plutôt qu'au moyen d'une mesure législative subordonnée tirant sa validité d'une interprétation quelque peu byzantine du texte actuel de la Loi.

Le Comité a jugé la modification des règles de pratique et de procédure assez curieuse à plusieurs égards, ce qui a soulevé les questions suivantes:

1. Pourquoi la procédure décrite à la partie 11 de la Loi ne s'appliquera-t-elle pas à l'opinion particulière de l'Office mentionnée au paragraphe 20.1 (2)?

2. D'où l'Office tire-t-il le pouvoir d'exprimer une opinion au gouverneur en conseil? L'Office n'est pas un conseiller privé et n'a aucun droit d'audience. Le Comité ne voit pas comment le greffier du Conseil ne pourrait légalement refuser de recevoir une opinion, ou l'ayant acceptée refuserait de la transmettre à Son Excellence et aux membres de son Conseil.

3. Pourquoi l'opinion n'est-elle pas transmise au Ministre, qui se serait chargé de conseiller à Son Excellence d'approuver l'ordonnance de l'Office, rendue aux termes du paragraphe 17 (2) de la Loi, pour changer ou modifier une licence?

4. Pourquoi a-t-on jugé nécessaire d'établir une procédure à trois volets comprenant

(i) une opinion de l'Office, présentée au gouverneur en conseil;

(ii) une ordonnance de l'Office, selon le paragraphe 17 (2) de la Loi;

(iii) un décret du conseil, suivant la recommandation du Ministre, approuvant la licence de l'Office?

5. Pourquoi a-t-on rédigé le paragraphe 20.1 (3) de sorte que l'Office puisse, à sa discrétion, refuser d'entendre un ou plusieurs détenteurs de licence(s), dont la ou les licences peuvent être changées ou modifiées de façon à réduire la quantité de gaz pouvant être exporté, selon la procédure décrite à la question précédente?

[Text]

6. If the holding of a formal hearing was regarded as unnecessary, or undesirable, for reasons of which the Committee will appreciate being apprised, why was it necessary to go further and to provide for the exclusion of the opportunity to make representations, either oral or written?

7. How can section 20.1(1) of the Rules not be said to purport to cut down the statutory authority of the Board under section 17(2) of the Act? Section 17(2) is not limited in its terms to any particular purpose or object. Subsection 20.1(1) of the Rules imposes a procedure upon the use of section 17(2) of the Act, a procedure which under subsection 20.1(2) of the Rules requires as a prerequisite to the use of section 17(2) of the Act the forming of an opinion that there will be insufficient gas from Canadian sources to meet Canadian requirements and exports authorized under all existing export licences. By the terms of subsection 20.1(4) the Board can make an Order under section 17(2) of the Act only where it has first formed an opinion and delivered it to the Governor in Council. This would preclude a variation Order ever being made to increase an export quota or to restore a quota that had at any time been reduced. Such a purported limitation on or cutting down of section 17(2) of the Act by Rules of the Board struck the Committee as being *ultra vires* the Board.

The Committee is not unmindful of the strand of jurisprudence, discredited at least morally since the Franks Committee report, which holds that the rules of natural justice do not apply where a tribunal or functionary merely forms an opinion, conducts an investigation or furnishes a report, the actual decision being taken by some one else.

However, in this instance the Committee noted that the decision to vary a licence is not taken by the Governor in Council but by the Board itself, the very body which is to form an opinion under a formal procedure under which the very licensees who may ultimately be prejudiced may be refused a hearing and have no other right to be heard. That the Board's Order requires the approval of the Governor in Council does not alter this position of the Board which forms the opinion and makes the Order.

The Committee was not impressed by any suggestion that a licence is a privilege and not a right. Nor would Committee members close their eyes to the fact that the only logical change in a licence under section 17(2) of the Act which can follow the formulation of the opinion referred to in section 20.1(2) of the Rules in a reduction in an export quota. And, especially if the reduction were to prove substantial, the result was not perceived as being different in quality from action for suspension or cancellation of a licence, action which can only be taken for cause and after an opportunity to be heard has been afforded under section 84 of the Act.

The Committee does not deny that the public interest must prevail over the interests of licensees but considers that the rights of licensees, granted under the Act, should only be taken

[Interpretation]

6. Si la tenue d'une audience officielle était jugée inutile ou indésirable, pour des raisons dont le Comité aimerait être informé, pourquoi a-t-on jugé nécessaire d'interdire les représentations, orales ou écrites?

7. Comment peut-on dire que le paragraphe 20.1 (1) des Règles ne vise pas à réduire les pouvoirs que détient l'Office aux termes du paragraphe 17 (2) de la Loi? Ce paragraphe n'est pas limité dans ses termes à un but ou à un objectif précis. Le paragraphe 20.1 (1) des Règles prévoit une procédure pour l'utilisation du paragraphe 17 (2) de la Loi, procédure qui, en vertu du paragraphe 20.1 (2) des Règles, exige qu'avant d'utiliser le paragraphe 17 (2) de la Loi, on ait déterminé que les sources canadiennes ne suffiront pas à répondre aux besoins en gaz du Canada et aux exportations autorisées par toutes les licences d'exportation existantes. Aux termes du paragraphe 20.1 (4), l'Office ne peut rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 17 (2) de la Loi qu'après avoir formé une opinion et l'avoir formulée au gouverneur en conseil. Il serait alors impossible de rendre une ordonnance de modification pour hausser un contingent d'exportation ou rétablir un contingent précédemment réduit. Le Comité a été frappé de constater une telle restriction de la portée du paragraphe 17 (2) de la Loi par les Règles de l'Office, considérant que ce dernier a, à cet égard, outrepassé ses pouvoirs.

Le Comité ne néglige pas les décisions de jurisprudence, discréditées tout au moins sur le plan moral depuis la présentation du rapport du Comité Franks, qui soutient que la justice naturelle ne joue plus quand un tribunal ou un fonctionnaire forme simplement une opinion, mène une enquête ou présente un rapport, la décision véritable étant prise par une autre personne.

Le Comité a toutefois remarqué dans ce cas-ci que la décision de modifier une licence n'est pas prise par le gouverneur en conseil mais par l'Office, l'organisme même qui doit se faire une opinion selon une procédure établie, en vertu de laquelle les détenteurs de licence pouvant en fin de compte être lésés dans leurs droits, peuvent se voir refusé une audience et n'auront aucun autre droit de se faire entendre. Le fait que l'ordonnance de l'Office doit être approuvée par le gouverneur en conseil ne modifie aucunement cette position de l'Office qui se forme une opinion et rend l'ordonnance.

Aucun des arguments voulant que la détention d'une licence soit un privilège et non un droit, n'a impressionné le Comité. En outre, les membres du Comité ont tenu compte du fait que le seul changement logique pouvant être apporté à une licence, aux termes du paragraphe 17 (2) de la Loi, à la suite de la formulation de l'opinion mentionnée au paragraphe 20.1 (2) des Règles est la réduction d'un contingent d'exportation et, tout particulièrement si la réduction doit être importante, le résultat n'a pas été jugé différent, du point de vue qualitatif, de la suspension ou de l'annulation d'une licence, lesquelles doivent être justifiées et, laisser à l'intéressé l'occasion de se faire entendre, conformément à l'article 84 de la Loi.

Le Comité ne nie pas que l'intérêt public doit avoir prééminence sur les intérêts des détenteurs de licence, mais il considère que les droits accordés à ces détenteurs par la Loi ne

[Texte]

or whittled away by procedures, provided for by statute, which respect the rules of natural justice and which do not take advantage of technicalities or lacunae in the National Energy Board Act to allow those rules to be evaded. The public interest can not be regarded as very strong if it will not allow a licensee to be heard.

For my own part I am mindful of the skill with which the National Energy Board Act has been drafted, utilized and applied. If, then, there are errors of law, construction or fact in the foregoing questions and observations I shall very much appreciate your pointing them out.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

August 11, 1976.

Mr. G. C. Eglington,

Counsel,

Standing Joint Committee on

Regulations and Other Statutory Instruments,

The Senate,

Ottawa, Ontario.

RE: SOR/75-603—National Energy Board Rules of
Practice and Procedure, Amendment

SOR/75-558—National Energy Board Part VI
Regulations, Amendment

Dear Sir:

In reply to your letter of 27 April, 1976, I offer the following comments on the questions contained therein.

1. The captioned amendments were based on similar amendments respecting "price" contained in section 11A of the National Energy Board Part VI Regulations made in 1970 by the Governor in Council. Accordingly, it was considered desirable to structure the amendments respecting quantity of gas to be exported in the same manner.

2. The Board approaches the Governor in Council through its responsible Minister.

3. The opinion is reported to the Minister who then brings it forward to the Governor in Council.

4. Under subsection 17(2) of the Act, the Board requires the approval of the Governor in Council where it wishes to vary a licence. The procedure outlined above is designed to achieve this requirement.

5. It has been the practice of the Board to hold public hearings on, and keep under continual surveillance, deliverability, reserves and requirements since 1974, and such hearings culminate in a report to the Governor in Council pursuant to section 11A. In other words a relatively established practice is

[Interprétation]

devraient être abrogés ou diminués qu'en vertu de procédures statutaires, conformes aux règles de la justice naturelle, et ne cherchant pas à profiter des subtilités ou des lacunes de la Loi sur l'Office national de l'Énergie, qui permettraient de déroger à ces règles. L'intérêt public ne peut être jugé sérieux si l'on ne permet pas à un détenteur de licence de se faire entendre.

Personnellement, je suis conscient de l'ingéniosité avec laquelle la Loi sur l'Office national de l'Énergie a été rédigée, utilisée et appliquée. Si les questions et les observations précédentes contiennent des erreurs de droit, d'interprétation ou de fait, je vous saurais gré de me les signaler.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées,

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 11 août 1976

Monsieur G. C. Eglington

Conseiller

Comité mixte permanent des règlements

et autres textes réglementaires

Le Sénat

Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/75-603—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—
Modification

DORS/75-558—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 27 avril 1976, je me permets de vous offrir les quelques commentaires qui suivent au sujet des règlements DORS/75-603 et DORS/75-558.

1. Les modifications contenues dans les textes susmentionnés se fondaient sur des modifications semblables concernant le «prix» contenues dans l'article 11A de la partie VI du Règlement de l'Office national de l'énergie, promulgué en 1970 par le gouverneur en conseil. Aussi a-t-on jugé souhaitable de formuler de la même manière les modifications relatives aux quantités stipulées dans les licences d'exportation de gaz.

2. C'est par l'intermédiaire du ministre de l'Énergie que l'Office communique son avis au gouverneur en conseil.

3. L'avis est communiqué au ministre qui la transmet au gouverneur en conseil.

4. En vertu du paragraphe 17(2) de la Loi, l'Office doit, quand il veut modifier une licence, demander l'approbation du gouverneur en conseil et suivre, à cette fin, les formalités ci-dessus.

5. L'Office national a l'habitude de tenir des audiences publiques et d'exercer un contrôle suivi sur les livraisons, les réserves et les besoins depuis 1974. Ces audiences font l'objet d'un rapport communiqué au gouverneur en conseil conformément à l'article 11A. En d'autres mots, on suit une procédure

[Text]

being followed. Subsection 17(2) does not require a hearing although natural justice may deem a hearing advisable or necessary in certain circumstances. Subsection 20.1(3) was included to make clear that a public hearing may not be expected by licence holders in all cases, particularly when public hearings respecting supply, etc., for Canada as a whole are held on a more or less annual basis.

6. The same observations extend to written representations. This was included as part of the Board area of exclusion of the hearing process if the Board considered it necessary in the circumstances, but only in extreme circumstances.

7. I agree that subsection 20.1(1) gives the appearance of cutting down the statutory authority of the Board pursuant to section 17 in the sense that it would appear to be likely that the Board would only change conditions of licences to decrease quantities when it had explained the position of gas supply in an opinion to the Governor in Council. However, in my opinion, Rules of Practice and Procedure could not derogate from or reduce any authority or jurisdiction conferred upon the Board by statute but could only, in effect, regulate the method of exercising that authority or jurisdiction. As a question of law, I do not believe that section 20 of the Rules of Practice and Procedure precludes the Board from exercising any jurisdiction it may have under section 17 in the absence of any prior action pursuant to section 20 of the Rules. It would be my view that this does not mean that the Board has fettered its discretion to the extent that the "Board can make an Order under subsection 17(2) of the Act only when it has just formed an opinion and delivered it to the Governor in Council". Section 20.1 acts only as a general policy guide of the Board in the extreme circumstances of lessening the quantity of gas authorized in all licences.

I trust my comments have been of assistance to you with respect to the Committee's deliberations.

Yours truly,

F. H. Lamar,
General Counsel.

The commentary has been published in the proceedings of April 1, 1976, issue 65 at page 32, et cetera.

Mr. Baldwin: I wonder if I could ask Mr. Eglington, having read your letter of August 11 from counsel, what is his opinion as to the effect of that letter with regard to the points which were raised by the Committee and in the Committee earlier.

Mr. Eglington: I suppose there are two levels to tackle this letter on. One is at the level of going through the particular answers to the central questions which I would like to do. But before I do that I would like to say that I am still considerably exercised by the right of the board to proceed to what might very well amount to the effective elimination of a licence but, in accordance with the procedure under which they do not

[Interpretation]

plus ou moins établie. Le paragraphe 17(2) n'exige pas la tenue d'une audience bien que, dans certaines circonstances, la justice naturelle rend pareille mesure souhaitable, voire nécessaire. Le paragraphe 20.1(3) vise à établir clairement que les détenteurs de licences ne doivent pas s'attendre que l'Office tienne une audience publique dans tous les cas, étant donné surtout qu'il se tient chaque année ou presque des audiences publiques sur des questions d'envergure nationale, comme l'approvisionnement pour citer un exemple.

6. Ces observations s'appliquent aussi aux exposés présentés par écrit. En effet, l'Office peut refuser de tenir une audience s'il le juge nécessaire, mais seulement dans des circonstances extraordinaires.

7. J'admets que le paragraphe 20.1(1) semble restreindre les pouvoirs statutaires qui sont conférés à l'Office par l'article 17, en ce qu'il laisse à entendre que l'Office ne peut changer les conditions des licences de manière à prescrire une diminution des quantités qu'après avoir communiqué au gouverneur en conseil un avis expliquant la situation quant aux réserves de gaz. A mon avis, cependant, les Règles de pratique et de procédure ne peuvent porter atteinte aux pouvoirs ou à la compétence conférés à l'Office par la loi, ni y déroger, mais peuvent seulement, à vrai dire, réglementer le mode d'application de ces pouvoirs ou de cette compétence. En droit, je ne crois pas que l'article 20 des Règles de pratique et de procédure empêchent l'Office d'exercer les pouvoirs que lui confère l'article 17 en l'absence de toute action préalable requise par l'article 20 des Règles. A mon avis, cela ne signifie pas que l'Office a entravé ses pouvoirs discrétionnaires au point «qu'il ne peut établir une ordonnance en vertu du paragraphe 17(2) de la Loi que s'il s'est formé une opinion et qu'il l'a communiquée au gouverneur en conseil». L'article 20.1 est simplement un guide de conduite générale auquel l'Office pourrait se référer en des circonstances extraordinaires s'il lui fallait diminuer la quantité de gaz autorisée en vertu de toutes les licences.

J'espère que ces quelques observations vous seront utiles lors des délibérations du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le chef du service du contentieux
(Fred Lamar)

Le commentaire a été publié dans le compte rendu du 1^{er} avril 1976, fascicule 65 aux pages 32 et suivantes.

M. Baldwin: Puis-je demander à M. Eglington si après avoir lu sa lettre du 11 août adressée au conseiller, quel est son avis quant aux répercussions qu'aura cette lettre pour ces questions qui ont été soulevées par le Comité et qui ont été soulevées plus tôt par le Comité?

M. Eglington: Je crois qu'il y a deux niveaux auquel il faut étudier cette lettre. Premièrement, j'aimerais examiner les réponses données aux questions importantes mais, tout d'abord, je suis toujours étonné de voir que l'Office peut procéder à ce qui pourrait très bien équivaloir à l'élimination d'une licence. Pourtant, en vertu de la procédure qui lui permet de ne pas tenir d'audience, il n'est pas nécessaire

[Texte]

have to hold a hearing and they are not obliged to receive representations, written or oral from the licensee, there is a procedure under the Act for the reduction or the elimination of a licence for cause after a hearing.

• 1015

What has now been achieved by the combination of SOR/75-558 and SOR/75-603, in an *intra vires* fashion, is a back-door method of reducing the quota under a licence. It is clearly *intra vires*. It has been before the Committee before and it is a very neat piece of legal footwork making it *intra vires* but it was effective. The actual procedure that has now been created for this reduction in licence does permit the board to proceed in the way which interferes with established rights without granting a hearing.

Now, Mr. Lamar says that it is only in extreme circumstances or exceptional cases that the board would not grant a hearing. It is only in extreme circumstances that the board would not receive representations, but it could be said that it is precisely in those extreme circumstances or exceptional cases where the right to a hearing and the right to make representations could be all the more necessary.

In the first of his numbered points, Mr. Lamar says that the procedure that has been adopted is the same as or has similar amendments as those respecting price contained in Section 11A of the National Energy Board Part VI Regulations made in 1970. In fact, they may be similar as far as the actual day-to-day practical procedure is adopted as explained by Mr. Lamar but they are legally quite distinct.

In the case of Section 11A, the board delivers an opinion or makes a recommendation and the Governor in Council makes the decision as to what is to be done. As far as proceeding under SOR/75-603 is concerned, the board makes the decision. The decision along with its opinion is reported to the Governor in Council and the Governor in Council approves it or perhaps disapproves it but the actual decision is made by the board itself and not by the Governor in Council, so the procedure is legally quite distinct.

The Committee had questioned the rather odd three-part procedure by which the board formed an opinion and delivered it to the Governor in Council, then the board made an order and then the order was approved. The way in which Mr. Lamar explains the procedure it simply appears, the board decides what to do and makes the decision. This is reported by the responsible minister, the Minister of Energy, Mines and Resources and the Governor in Council then passes the order in council to approve it but Mr. Lamar has not really said why, if that is the case, if the traditional type of procedure is used, this three-part procedure was specified in the regulation, why it was necessary to have the procedure of an opinion of the board delivered to the Governor in Council and then an order of the board and then an order in council, but I suspect that that is probably a technical matter and there does not appear to be any Byzantine design lying behind it.

The important thing is I think the fact that the licensee can have his quota reduced in circumstances where he will not be

[Interprétation]

d'avoir des représentations écrites ou orales de la part des détenteurs de licence; la loi prévoit une procédure permettant de réduire ou d'éliminer la licence lorsqu'il y a de bonnes raisons après avoir tenu une audience.

En combinant le DORS/75-558 et le DORS/75-603 d'une façon *intra vires*, on a là une méthode détournée pour réduire le contingent fourni en vertu d'une licence. Ceci est donc régulier. La question a déjà été soulevée devant le Comité et c'est une pièce très légale et efficace. La procédure qui a été maintenant établie pour réduire ces licences permet à l'Office d'agir en violant des droits établis sans accorder d'audience.

M. Lamar indique que ce ne serait que dans des circonstances extrêmes ou exceptionnelles que l'Office n'accorderait pas une audience. Ce n'est que dans des circonstances extrêmes que l'Office ne recevrait pas de représentations, mais on peut dire que c'est dans ces circonstances exceptionnelles qu'une audience et des instances seraient d'autant plus nécessaires.

Dans le premier des points qu'il énumère, M. Lamar indique que la procédure qui a été adoptée est la même ou présente des amendements semblables à ceux qui sont contenus dans l'article 11A de l'Office national de l'énergie, partie VI, les règlements ayant été faits en 1970. Il se peut en fait qu'ils soient semblables au point de vue de la pratique canadienne, comme M. Lamar l'a expliqué, mais au point de vue juridique, ils sont très différents.

Dans le cas de l'article 11A, l'Office fournit un avis ou une recommandation et le gouverneur en conseil prend la décision. Dans le cas du DORS/75-603 c'est l'Office qui prend la décision. La décision ainsi que l'avis sont transmis au gouverneur en conseil qui l'approuve ou le rejette, mais c'est l'Office lui-même qui prend la décision et non le gouverneur en conseil. Par conséquent, la procédure au point de vue juridique est tout à fait différente.

Le Comité a mis en doute cette procédure en trois parties par laquelle l'Office émet un avis et l'indique au gouverneur en conseil. Puis l'Office fait une ordonnance puis l'ordonnance est approuvée. De la façon dont M. Lamar explique cette procédure, c'est très simple: l'Office décide ce qu'il faut faire et prend la décision. Le ministre responsable, soit le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources fait rapport et le gouverneur en conseil adopte le décret du conseil qu'il approuve, mais M. Lamar n'a pas indiqué pourquoi, si tel est le cas, dans le cas de la procédure traditionnelle, cette procédure en trois parties a été précisée dans le règlement. Il n'a pas dit pourquoi il était nécessaire que l'Office présente une opinion au gouverneur en conseil, puis une ordonnance de l'Office puis un décret du conseil, mais je suppose qu'il s'agit là probablement d'une question de technique et il ne semble pas y avoir là de dessein byzantin.

Ce qui est important à retenir, à mon avis, c'est le fait que le détenteur de licence peut voir son contingent réduit alors qu'il

[Text]

given a hearing and will not be able to make representations. While the board may now say that it will only adopt that type of procedure in exceptional or extreme circumstances, there is nothing in the regulations which compels the board to confine itself to extreme or exceptional circumstances; it could refuse a hearing at any time if it saw fit or refuse to receive representations at any time it saw fit.

In the numbered point 7 of Mr. Lamarre's reply he takes what is clearly the correct legal view that the rules of procedure cannot cut down the discretion given to the board by the National Energy Board Act. On the other hand, it is quite crystal-clear from the words of the regulation that the board is not intended to do other than recommend the reduction of a quota, and while their legal discretion might remain it is obvious that the effect of these rules of procedure is to make clear both to the board and to all licensees that only reductions are in contemplation and no other procedure. But the legal point that Mr. Lamarre takes is quite correct.

• 1020

Senator Godfrey: Could I just ask—you have used the word verbally and in the letter—what is the “Byzantine” construction?

Mr. Eglington: I was concerned originally as to why this procedure was adopted by which the board, which is not a privy councillor, gave an opinion to the Governor in Council. Then the board made an order used in the quota; and then the order of the board was approved by the Governor in Council. And I was worried that the normal procedure, the procedure under Section 11A, would be that the board would come to a decision which would be reported to the governor in Council and the Governor in Council would reduce the quota; or the board would simply reduce the quota and the Governor in Council would approve it. What I wanted to find out was whether there was any particular reason for adopting a procedure which is out of the ordinary; and it would appear that, despite the three steps, in fact what happens is that the board makes the decision and the Governor in Council approves it.

Senator Godfrey: I am just asking about the word “Byzantine.”

Mr. Eglington: Oh, I am sorry.

An hon. Member: It is at least 900 years old.

Mr. Eglington: Yes. Well, Constantinople fell in 1453.

Senator Godfrey: No, I know that. But why “Byzantine”?

Mr. Eglington: Well, “Byzantine” has the connotation of sneaky and devious and cloaking some ulterior motive.

Senator Godfrey: Oh, I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But they are not going to fool the Governor in Council.

Mr. Baldwin: Would I be justified in trying to sum it up in a sentence, that the board has made an unexpected or unusual

[Interpretation]

n'a pas la possibilité de comparaître à une audience ni de faire des représentations. Même si l'Office prétend qu'il n'adoptera cette procédure que dans des circonstances exceptionnelles, il n'y a rien dans le règlement qui oblige l'Office à se limiter à ces circonstances exceptionnelles et il peut refuser une audience ou des représentations lorsqu'il le veut.

Au point 7, de la réponse de M. Lamar, l'opinion claire juridique est que les règles de la procédure ne peuvent pas réduire la discrétion accordée à l'Office par la Loi sur l'Office national de l'énergie. Par ailleurs, il est tout à fait évident d'après le libellé du règlement que l'Office n'est pas censé faire autre chose que recommander la réduction d'un contingent, et même si sa discrétion juridique demeure, il est néanmoins évident que ces règlements de procédure indiquent clairement à l'Office et à tous les détenteurs de licence que seules les réductions sont à l'étude et aucune autre procédure. Mais la position juridique qu'adopte M. Lamar est tout à fait juste.

Le sénateur Godfrey: Puis-je vous demander pourquoi vous vous êtes servi verbalement et également dans la lettre du mot «byzantine»?

M. Eglington: Je me préoccupais au départ de la raison pour laquelle cette procédure était adoptée, et permettait à l'Office, qui n'est pas un conseiller privé, de donner une opinion au gouverneur en conseil. L'Office a ensuite rendu une ordonnance utilisée dans le contingent; cette ordonnance a été ensuite approuvée par le gouverneur en conseil. Je craignais que la procédure normale, la procédure décrite à l'Article 11, ferait que l'Office en vienne à une décision qui serait rapportée au gouverneur en conseil et que celui-ci réduise le contingent; ou alors simplement que l'Office réduirait le contingent et que le gouverneur en conseil l'approuverait. Je voulais savoir s'il y avait des raisons particulières à l'adoption d'une procédure qui sort de l'ordinaire; il semblerait, en dépit des trois étapes, qu'en fait ce qui se produit c'est que l'Office prend une décision et que le gouverneur en conseil l'approuve.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement savoir le pourquoi de l'utilisation du mot «byzantine».

M. Eglington: Oh, excusez-moi.

Une voix: C'est un mot qui date d'au moins 900 ans.

M. Eglington: Oui. La ville de Constantinople est tombée en 1453.

Le sénateur Godfrey: Je sais cela, mais pourquoi «byzantine»?

M. Eglington: Eh bien, ce mot «byzantine» a un peu le sens de secret, de détourné, de motif ultérieur que l'on pourrait cacher.

Le sénateur Godfrey: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): Mais il ne va pas tromper le gouverneur en conseil.

M. Baldwin: Je pourrais tenter de résumer en une phrase. L'Office s'est servi d'un pouvoir de façon inattendue ou inhabi-

[Texte]

use of one power because it was unable to achieve its purpose under another regulation, which should have been the one—could have been the one—used which would have permitted or compelled notice and hearing to the people involved.

Mr. Eglington: Yes, I think that is correct. And I am still exercised by the fact that the board does have the right to say to a licensee, "We are not going to hear you and we are not going to receive your representations. We are forming the opinion that your quota is to be reduced and we are reporting to the Governor in Council, and you will not be heard." They have that right; however they may conduct themselves in practice they do have that right under these rules.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He does mention, though, that public hearings respecting supply, etc., for Canada as a whole are held on a more or less annual basis. That is at the tail end of his observation number five. Does that have somewhat the same effect of at least giving the person a chance to be heard? I do not know really very much about that type of public hearing.

Mr. Eglington: That is why I said, Mr. Chairman, that it is precisely in the extreme circumstance,—or the exceptional case, that the right to a hearing is all the more necessary; because if reducing the quota can ever be classified as ordinary or normal, presumably it would be covered in the annual hearing. But it would be the exceptional case which would be important.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am worried by the various qualifications here: "a relatively established practice," and then comes a real lulu:

Although natural justice may deem a hearing advisable or necessary in certain circumstances.

And then we get the phrase to which the co-chairman has referred:

On a more or less annual basis

And then you get in the next paragraph:

In extreme circumstances.

It is worthy or Mr. Mackenzie King, who even on his loftiest oratorical flights always took along a verbal parachuter with which he could bale out if the going got too hot. This is the most extraordinarily Byzantine production, this particular paragraph.

Mr. Goodale: I take it, though, that our counsel's view is that, in the final analysis, whatever the gymnastics that might have been gone through, the process turns out to be one that is a legal one.

• 1025

Mr. Eglington: It is *intra vires*, it is quite valid, but the absence of the right to make representations goes against everything that the Committee has said in this particular area over the last two and a half or three years, and it is extremely worrying. Of course, obviously energy problems are going to become larger and more serious and, as I think I said originally, no one would ever suggest that the national interest is not

[Interprétation]

tuelle parce qu'il ne pouvait pas atteindre son but par un autre règlement, qui aurait dû être celui, ou qui aurait pu être celui utilisé permettant ou exigeant un avis d'audience pour les personnes en cause.

M. Eglington: Oui, je pense que c'est exact. Je continue à croire que l'Office n'a pas le droit de dire à un détenteur de licence: «Nous n'allons pas vous entendre ni recevoir vos instances. Nous sommes d'avis que votre contingent doit être réduit et nous allons en faire rapport au gouverneur en conseil, mais vous ne serez pas entendu». Il a ce droit, quelle que soit la façon dont il se conduit en pratique, ce droit lui est donné par les règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Il mentionne cependant que les audiences publiques concernant, par exemple, les approvisionnements, pour l'ensemble du Canada, sont tenues sur une base plus ou moins annuelle. Ceci est mentionné à la toute fin de son observation n° 5. Est-ce que cela donne quand même à une personne le droit d'être entendue? Je ne connais pas grand chose à ce genre d'audience publique.

M. Eglington: C'est pourquoi je dis, monsieur le président, que c'est précisément dans des circonstances ou des cas exceptionnels ou extrêmes que le droit d'audience est d'autant plus nécessaire, car si la réduction d'un contingent peut être considérée comme chose ordinaire ou normale, ce pourrait probablement être expliqué au cours d'une audience annuelle. Mais c'est le cas exceptionnel qui serait important.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'inquiète un peu des qualificatifs employés ici: «une procédure plus ou moins établie», et vous avez ensuite cette déclaration incroyable:

Bien que dans certaines circonstances la justice naturelle rend pareille mesure souhaitable voire nécessaire.

Et vient ensuite ce membre de phrase qu'a mentionné le coprésident.

Chaque année ou presque

Et on lit au paragraphe suivant:

Dans des circonstances extraordinaires

C'est digne de M. Mackenzie King qui, dans ses envolées oratoires les plus sublimes, se munissait toujours d'un parachute verbal qui lui permettait de redescendre lorsque les choses se corsaient. C'est la production byzantine la plus extraordinaire, que ce paragraphe.

M. Goodale: Si j'ai bien compris l'opinion de notre conseiller, finalement, quelle que soit la gymnastique verbale à laquelle on peut se livrer, la procédure est quand même légale.

M. Eglington: C'est *intra vires*, c'est tout à fait valable, mais l'absence du droit de présenter des instances va à l'encontre de tout ce qu'a dit le Comité dans ce domaine au cours des deux ou trois dernières années, et c'est très inquiétant. Il est évident que les problèmes énergétiques ne vont que s'aggraver et, comme je l'ai dit plus tôt, personne ne peut prétendre que l'intérêt national ne doit pas avoir préséance sur les droits de

[Text]

to prevail over the rights of licencees, but if the national interest is as strong as that, it can certainly stand a hearing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, has anybody any thought about how we might carry it further, if indeed that is the wish of the Committee?

Mr. Baldwin: I wonder if we could just simply hope that at the appropriate time there were amendments made that our fears could be given some—what we considered appropriate amendments brought in. I understand there probably will be some amendments to the Act. I suppose if they amended Section 17 they change, alter, vary or deal with the quota. They wanted to write that in somewhere or some other part of the section so that it would be in a place where a hearing would be part of the procedure. In other words, it is *intra vires*; it has been done.

As to the legality of it, it may offend against some of our guidelines, but maybe if we were to make it plain that we would hope that when amendments were being considered to the Act that our views would be taken into account.

Senator Godfrey: Yes, because I personally had an experience about 10 years ago when Mr. McKinnon was Chairman of the National Energy Board when he refused to allow me to be heard. Every counsel there, including the counsel for the Board, just took it for granted that I had every right. I was representing somebody and it was going to be embarrassing for them to be there, and I was thrown out in the most arbitrary fashion. So, I really . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the case where his quota was being varied or whether it was being cut out?

Senator Godfrey: No, it was not tied in. The Board can act in a very arbitrary fashion if it feels that somebody is being a nuisance or that the public good, or something—they got rid of me because they really did not know how to handle me. If I had remained on they could not have done what they wanted to do. I was going to take it all the way to the Supreme Court of Canada, but in the end I decided it was not worth it, but having experienced that, I think they feel they can act in a variety—it would be ridiculous for somebody to have their quota reduced without being heard.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think that this exchange, then, Mr. Eglington, should be drawn to Mr. Lamar's attention, particularly since we have made the point in our existence concerning the right of people to have their day and say somewhere.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, at the bottom of the first memorandum Mr. Eglington indicates that he has been given to understand that legislative action to that end has not altogether been removed from active contemplation.

Mr. Eglington: Is that 508?

Mr. Goodale: It is 558. That is the first memo. Is that an expression of hope on your part, or did you receive some clear indication that some changes, as Mr. Baldwin has just referred to, might be forthcoming? If so, maybe we should not just

[Interpretation]

détenteurs de licences, mais si l'intérêt national est si fort, il peut certainement affronter une audience publique.

Le coprésident (M. McCleave): Quelqu'un a-t-il pensé comment nous pourrions poursuivre si vraiment vous en avez le désir?

M. Baldwin: Je me demande si nous ne pourrions pas tout simplement espérer qu'au bon moment il y ait des amendements d'adoptés; nos craintes seraient ainsi dissipées, si des amendements appropriés pouvaient être apportés. Si j'ai bien compris, il y en aura. Je suppose que des amendements à l'article 17, ils changeraient la façon de procéder avec les contingents. On voulait que ce soit inséré quelque part dans l'article afin de pouvoir s'en servir lorsqu'une audience fera partie de la procédure. Autrement dit, c'est *intra vires*, cela a été fait.

Pour ce qui est de la légalité de cette décision, elle peut aller à l'encontre de certaines de nos directives, mais nous pourrions peut-être dire clairement que nous espérons que nos opinions seront considérées lorsqu'il s'agira d'étudier des amendements à la loi.

Le sénateur Godfrey: Oui, j'ai eu cette expérience il y a environ 10 ans lorsque M. McKinnon, président de l'Office national de l'énergie à ce moment-là, a refusé de me laisser parler. Tous les conseillers, y compris le conseiller de l'Office, tenaient pour acquis que j'avais ce droit. Je représentais quelqu'un, car ce devait être embarrassant pour ce quelqu'un d'être là, j'ai été éliminé de la façon la plus arbitraire. Par conséquent, je crois vraiment . . .

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il d'un cas où le contingent était chargé ou était-il réduit?

Le sénateur Godfrey: Non, cela n'avait aucun rapport. L'Office peut agir de façon très arbitraire s'il croit qu'une personne peut nuire ou si l'intérêt public ou quelque chose du genre—they se sont débarrassé de moi, parce qu'ils ne savaient pas vraiment comment s'y prendre avec moi. Si j'étais resté, ils auraient pu faire ce qu'ils voulaient faire. J'ai voulu porter cette cause en Cour Suprême, mais finalement j'ai décidé qu'elle ne valait pas la peine. Fort de cette expérience, je crois qu'ils ont l'impression qu'ils peuvent agir de diverses façons—ce serait ridicule que quelqu'un voie son contingent réduit sans pouvoir être entendu.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que ce que nous venons d'entendre, monsieur Eglington, devrait être porté à l'attention de M. Lamar, étant donné que nous avons déjà souligné le fait que quelqu'un a le droit d'entre bel et bien entendu.

M. Goodale: Monsieur le président, au bas du premier mémoire, M. Eglington a mentionné qu'il croit comprendre que des mesures législatives n'ont pas encore été tout à fait écartées.

M. Eglington: S'agit-il du document 508?

M. Goodale: C'est cela, 558, le premier mémoire. Est-ce que vous exprimez simplement un espoir ou avez-vous reçu des indications précises que certains changements, comme l'a mentionné M. Baldwin, pourraient survenir? Dans l'affirmative,

[Texte]

bring it to Mr. Lamar's attention, but to the Minister's attention.

Mr. Eglington: I think "clear" would be overstating it. I did not receive any clear indication that something was definitely going to happen. I received an indication that something might happen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, could you not ask Mr. Lamar if such a procedure is in the works? It could very well be under that good housekeeping procedure that was set up if it dealt only with the point about a court procedure at any date.

Mr. Eglington: Well, I suspect that it goes more deeply than that, Mr. Chairman. I think, as Senator Godfrey has pointed out, the National Energy Board rather guards jealously its rights to affect substantive matters procedurally.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps we could find out from Mr. Goodale. Nail that particular point down, and also draw the attention of these people to our doubts. Now, have we as approved the word "Byzantine"?

Mr. Baldwin: Should that one be used upstairs?

An hon. Member: It is a good word.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May we revert to an item called earlier but the Chairman . . .

Senator Godfrey: . . . it is five hundred years old.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . was absent so we will now print the letter from Mr. Eglington to Mr. Gingras of November 16, 1976, and the reply of Mr. Edgar Gallant to myself of December 24.

November 16, 1976

Monsieur M. Gingras,

Secretary,
Public Service Commission,
OTTAWA.

Re: SOR/72-402, Public Service Employment Regulations

Dear Monsieur Gingras:

The above long-outstanding matter was considered once again by the Committee on Tuesday last. On that occasion I related the information conveyed to me by M. Jean Bellmare since I last wrote to you. The Committee wishes to be apprised of the precise progress made towards the introduction of the Public Services Employment amendment Bill. The Committee also wishes to know whether or not section 7(2) of the Public Service Employment Regulations is to be revoked, and if so,

[Interprétation]

peut-être ne faudrait-il pas simplement porter cette question à l'attention de M. Lamar mais également à l'attention du ministre.

M. Eglington: Je pense que le mot «précises» est un peu trop fort. Je n'ai pas reçu d'indications précises que quelque chose allait assurément se produire. Mais plutôt j'ai l'indication que quelque chose pourrait survenir.

Le coprésident (M. McCleave): Ne pourriez-vous pas demander à M. Lamar si ce genre de procédure est à l'étude? Ce pourrait très bien faire partie de cette bonne procédure visant à mettre un peu d'ordre qui a été adoptée, s'il ne s'agissait que d'une procédure d'un tribunal à un moment donné.

M. Eglington: Je pense que c'est plus sérieux que cela, monsieur le président. Je crois, comme le sénateur Godfrey l'a mentionné, que l'Office national de l'énergie conserve jalousement ses droits de modifier des questions de fond par la procédure.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être en savoir plus long de M. Goodale. Il faut poursuivre cette question et également attirer l'attention de ces personnes sur nos doutes. Maintenant, avons-nous approuvé le mot «byzantine»?

M. Baldwin: Est-ce un mot dont on peut se servir en haut?

Une voix: C'est un très bon mot.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous revenir à un article mis en discussion plus tôt, mais le président . . .

Le sénateur Godfrey: C'est vieux de cinq cents ans.

Le coprésident (M. McCleave): . . . était absent; par conséquent, nous allons maintenant faire imprimer la lettre que M. Eglington a adressée à M. Gingras le 16 novembre 1976 et la réponse que M. Edgar Gallant m'envoyait le 24 décembre.

16 novembre 1976

Monsieur M. Gingras

Secrétaire
Commission de la Fonction publique
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/72-402, Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique

Monsieur,

La question susmentionnée qui est en suspens depuis longtemps a de nouveau été étudiée par le Comité mardi dernier. J'ai communiqué à cette occasion les renseignements que m'a fournis M. Jean Bellemare depuis que je vous ai écrit la dernière fois. Le Comité désire être informé de façon précise du progrès accompli en ce qui concerne la présentation du Bill modifiant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le Comité désire également savoir si le paragraphe 7(2) du

[Text]

when, and whether or not appointments are still being made under subsection 7(2).

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

December 24, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.

Co-Président

Joint Statutory Committee on

Statutory Instruments and Regulations

House of Commons

Ottawa, Ontario

RE: Status of Section 7(2) of the Public Service Employment Regulations

Dear Mr. McCleave,

In mid-1975 the Joint Statutory Committee raised the question as to the legality of the above section, which has been in existence, basically in the present form, since 1961 and under which thousands of appointments have been made. Pursuant to the discussion at the Committee, the legal counsel, Mr. Eglington, formally requested our predecessors, as Commissioners, to indicate what steps would be taken by the Commission. The response at that time was to suggest that all the problems raised by the Committee would be resolved within a few months with the anticipated passage of amendments to the Public Service Employment Act.

However, there have been unexpected delays with the PSEA amendments and it is now unlikely that these will be passed for a further few months. Understandably, Mr. Eglington has in the recent past been bringing growing pressure on the Commission to revoke the section. Recognizing that it was no longer satisfactory to continue to wait for the amendments, the Commission some time ago launched a detailed review so as to make the way clear to revoking the section without jeopardizing those types of appointment, now made under that section, which we deem highly desirable for the smooth functioning of the Public Service.

In the light of the study, we are now in a position to recommend to the Governor in Council to proceed with an Exclusion Order under Section 39 of the PSEA that would enable appointments to continue to be made without competition, until the PSEA amendments are accepted by Parliament. The highest priority is being placed on obtaining the necessary Governor in Council approval of the Exclusion Order, and we are hopeful that this will have been obtained by the end of January. At that time, we would immediately revoke Section 7(2) of the Public Service Employment Regulations.

We recognize that this course of action, after the delays already incurred, is unlikely to be as satisfactory to you as a

[Interpretation]

Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique sera abrogé, et, dans l'affirmative, à quelle date, et si des nominations sont encore faites en vertu du paragraphe 7(2).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 24 décembre 1976

Monsieur Robert McCleave, député

Coprésident

Comité mixte permanent des règlements

et autres textes réglementaires

Chambre des Communes

OTTAWA

Objet: Statut du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique

Monsieur,

Au milieu de 1975, le Comité mixte permanent des règlements a soulevé la question de la légalité du paragraphe susmentionné qui existe dans sa forme actuelle depuis 1961 et qui a donné lieu à des milliers de nominations depuis son adoption. A la suite des délibérations du Comité, le conseiller juridique, M. Eglington, a demandé formellement à nos prédécesseurs, de lui faire part, en tant que Commissaires, des mesures que la Commission entendait adopter à cet égard. Pour toute réponse, ces derniers avaient prétendu que tous les problèmes soulevés par le Comité seraient résolus d'ici quelques mois étant donné la modification prochaine de certaines dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Toutefois, en raison de délais imprévus, il est peu probable que les modifications à la LEFP soient adoptées d'ici quelques mois. C'est donc à juste titre que M. Eglington exerce depuis quelque temps des pressions sans cesse croissantes auprès de la Commission pour qu'elle abroge cette disposition. Consciente de l'urgence des modifications, la Commission a amorcé récemment une étude approfondie pour permettre la révocation de cette disposition tout en n'entravant pas les nominations effectuées actuellement en vertu de cet article, et que nous jugeons hautement souhaitables pour la bonne administration de la Fonction publique.

A la lumière de cette étude, nous sommes désormais en mesure de recommander au Gouverneur en conseil de promulguer une ordonnance d'exclusion en vertu de l'article 39 de la LEFP qui favoriserait le maintien des nominations sans concours jusqu'à ce que les modifications de ladite loi soient adoptées par le Parlement. Nous insistons principalement sur l'obtention des approbations nécessaires du Gouverneur en conseil relativement à l'émission de cette ordonnance d'exclusion, et ce, nous l'espérons, d'ici la fin de janvier. Nous pourrions alors abroger immédiatement le paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique.

Après les délais encourus, nous sommes conscients que vous ne considérerez pas que c'est là une façon satisfaisante d'abro-

[Texte]

revocation of the section today. However, it would be irresponsible on our part to do the latter without safeguarding the valid types of appointment without competition that the staffing system has been accustomed to even before the passing of the present Act. As a result, we would like to move in an orderly and deliberate manner, protecting good staffing practices, while taking the steps necessary to place them on a stronger legal footing and removing sources of abuse that the section may have permitted.

If this course of action is acceptable to you, we will inform you as soon as the revocation is made. If it is not, my colleagues and I would be happy to appear before your Committee to explain the dilemma that we are facing as a result of being unduly optimistic in respect to the timing of the PSEA amendments.

Yours sincerely,

E. Gallant,
Chairman.

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, this matter has gone on and on and on. It is one of our oldest current files. The situation is that the Committee formed the view that Section 7, sub-section (2), the Public Service Employment Regulations was ultra vires and is ultra vires, and the Committee was concerned to have it revoked and also to have the appointments that had been made illegally under it in the past validated.

I have had many an extensive conversation with officers of the Public Service Commission and principally with one officer who has now gone to another employment, and then there was a change in the membership of the board a reconstitution of the board—and, whereas previously I had been given clearly to understand that in the amendments to the Public Service Employment Act there would be a validating and indemnifying section validating the old appointments and indemnifying all those who had caused money to be paid to those who had been illegally appointed, it would appear that amendments to the act are not coming forward in short measure, and it would also appear that all hope of an indemnifying and validating clause seems to have evaporated.

The latest proposal is that exclusion orders be made. When this was first reported to me over the telephone, the object was to make an exclusion order covering all those people who had been unlawfully appointed in the past and I pointed out to the officer on the other end of the line that Section 39 of the Public Service Employment Act does not allow for retroactive exclusion of people from the provisions of the act, it is to exclude people for the future.

Now, Mr. Gallant's proposal is to make exclusion orders in the future to cover those situations, the number of which we do not know, that have been dealt with under Section 72 of the regulations in the past. Now, that may very well amount to an unusual and unexpected use of Section 39. To use it on a whole sale basis would solve this problem but I dare say that is a problem for a future occasion. Even if Mr. Gallant and the commissioners do that in the future for this class of person

[Interprétation]

ger cet article. Toutefois, ce serait poser un geste irresponsable que d'effectuer un tel changement sans maintenir le système actuel qui était en usage même avant l'adoption de la loi actuelle et qui permettait d'éliminer l'étape du concours pour effectuer certaines nominations. Donc, nous aimerions procéder d'une façon ordonnée et délibérée afin d'assurer le maintien de méthodes de nominations valables tout en affermissant leur statut juridique et en prévenant les occasions d'abus auxquelles cet article a pu donner lieu.

Si cette façon de procéder vous convient, nous vous informons de la révocation de cet article aussitôt qu'elle sera effective. Dans le cas contraire, mes collègues et moi-même serions heureux de comparaître devant le Comité pour vous faire part de l'embarras que nous a causé notre optimisme à l'égard des délais d'adoption des modifications de la LEFP.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président
E. Gallant

M. Eglington: Eh bien, monsieur le président, cette situation semble vouloir s'éterniser. C'est un de nos plus vieux dossiers. En résumé, le Comité a décidé que l'article 7, alinéa (2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique était ultra vires, qu'il l'est toujours. Le Comité désire qu'il soit abrogé et que les nominations qui ont été faites illégalement soit validées.

J'ai eu de longues conversations avec les responsables de la Commission de la Fonction publique, avec un principalement qui occupe maintenant un autre emploi; il y a également eu des changements parmi les membres de la Commission—une reconstitution de la Commission—et, alors que précédemment on m'avait laissé entendre que les amendements à la Loi de l'emploi dans la Fonction publique comporteraient un article validant les nominations anciennes, et indemnisant tous ceux qui avaient fait verser des sommes aux personnes illégalement nommées, il semble maintenant que les amendements à la loi ne seront pas adoptés bientôt. Il n'y a pas non plus d'espoir touchant des articles d'indemnisation et de validation.

La dernière proposition concerne la promulgation d'une ordonnance d'exclusion. Lorsqu'on m'en a d'abord parlé au téléphone, il s'agissait de promulguer une ordonnance d'exclusion pour toutes les personnes qui avaient été illégalement nommées par le passé. J'ai mentionné à ce représentant au bout de la ligne que l'article 39 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique ne permet pas l'exclusion rétroactive de personnes visées par les dispositions de la loi, mais qu'il traite d'exclusions en ce qui concerne l'avenir.

M. Gallant propose maintenant que dans l'avenir des ordonnances d'exclusion englobent ces situations, nous n'en connaissons pas le nombre, qui ont été traitées par le passé dans le cadre de l'article 72 du Règlement. Cela pourrait se solder par une utilisation inhabituelle et inattendue de l'article 39. Vouloir s'en servir globalement peut résoudre ce problème, mais je prétends que cela peut poser des difficultés à l'avenir. Même si M. Gallant et les commissaires veulent le faire à l'avenir pour

[Text]

who has been appointed-under Section 7(2) in the past, there is still the problem of all the people who have been appointed under Section 7(2) illegally to their posts, occupying their posts, being paid, receiving fringe benefits, holidays, and all the rest of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And he says here: thousands.

Mr. Eglington: And I do think that it is, or will be, an unexpected and unusual use of Section 39 to go on exempting that type of number of persons from the provisions of the act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask Counsel if I am correct in believing that I heard him correctly a moment ago when he said that Section 39 has no retroactive effect in any case, whatever they do under Section 39 they cannot validate these old appointments.

Mr. Eglington: That is my view, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should have thought the only way out of this was an indemnifying section in a statute. I discussed this matter with the late comptroller of the Treasury,—I think his title was—Mr. Herbert Balls, and I said, I think the only way out of this”—just in conversation I said,” I think the only way out of this is an act of indemnity and, of course, we have never had one in Canada”. He said, “Oh yes, we have. “And he gave me an article of his, a learned article, which drew attention to three acts of indemnity passed shortly after the Fenian Raids when they were obliged to meet expenses for which there was no authority, and they simply had to get retroactive legislation validating this emergency action.

I do not see any way out of this except by retroactive legislation passed by Parliament. It is a very serious matter. In my opinion it should simply have never been allowed for one moment.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Gallant at the end of his reply had made this point:

If this course of action is acceptable to you, we will inform you as soon as their revocation is made. If it is not, my colleagues and I would be happy to appear before your Committee to explain the dilemma that we are facing as a result of being unduly optimistic in respect to the timing of the PSGA amendments.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think he ought to be brought in. This business about the timing and so forth, if they really want to do this thing and do it properly, there is nothing in the world to prevent them bringing in a one-clause bill as a simple explanation of the thing. It ought to be possible to put it through in a matter of hours. It is ridiculous that it has to wait until they have got a whole parcel of amendments dealing with half a dozen or perhaps 50 different matters that have come up.

[Interpretation]

cette catégorie de personnes qui ont été nommées par le passé en vertu de l'article 7(2), le problème demeure de toutes ces personnes qui ont été nommées illégalement à leur poste en vertu de l'article 7(2), ont occupé les postes, ont été payées, ont reçu des avantages marginaux, des congés, et tout le reste.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il parle ici de milliers.

M. Eglington: Je pense que c'est, ou que ce sera, une utilisation inattendue et inhabituelle de l'article 39 que d'exempter ce genre et ce nombre de personnes des dispositions de la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je demander au conseiller si j'avais bien entendu, il y a un moment, et s'il a dit que l'article 39 n'avait d'effet rétroactif dans aucun cas, que peu importe les dispositions qu'on veut prendre en vertu de l'article 39, on ne peut valider ces anciennes nominations.

M. Eglington: C'est mon avis, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que la seule façon de s'en sortir serait un article d'indemnisation dans la loi. J'en ai parlé avec l'ancien contrôleur du Trésor, je pense que c'est là son titre, M. Herbert Balls; je lui ai dit: «Je pense que la seule façon de s'en sortir», c'était lors d'une conversation, «ce serait par le biais d'une loi d'indemnisation et, évidemment, nous n'en avons jamais eu une au Canada». Il m'a répondu: «Mais oui.» Il m'a passé un article qu'il avait écrit, un article très sérieux, qui signale les trois lois d'indemnisation adoptées peu après les raids des Fenians lorsqu'on a dû faire face à des dépenses pour lesquelles on n'avait pas d'autorisation. On a simplement adopté une loi rétroactive validant la mesure d'urgence.

Je ne vois pas d'autres façons de faire, sauf que le Parlement adopte une loi rétroactive. C'est une situation très sérieuse. A mon avis, on n'aurait jamais dû en permettre l'existence, même pour un instant.

Le coprésident (M. McCleave): A la fin de sa lettre, M. Gallant fait le commentaire suivant:

Si cette façon de procéder vous convient, nous vous informons de la révocation de cet article aussitôt qu'elle sera effective. Dans le cas contraire, mes collègues et moi-même serions heureux de comparaître devant le Comité pour vous faire part de l'embarras que nous a causé notre optimisme à l'égard des délais d'adoption des modifications de la LEFP.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'il faudra lui demander de comparaître. Quant à cette question des délais d'adoption des modifications de la loi, s'ils le voulaient vraiment, ils pourraient présenter un projet de loi explicatif ne comprenant peut-être qu'un article. Nous pourrions adopter le bill très rapidement, en quelques heures, et j'estime qu'il est ridicule de devoir attendre d'être saisis de toute une série d'amendements qui traiteraient d'une demi-douzaine, peut-être de cinquante différentes questions laissées en suspens.

[Texte]

Senator Godfrey: They can introduce it into the Senate first.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Pardon.

Senator Godfrey: They could introduce it into the Senate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Certainly. We would make short work of it, I think.

Mr. Béchard: I think we should have a word from Mr. Goodale on whether or not it would be so easy to pass that bill.

Mr. Goodale: I am always optimistic, Mr. Béchard, but perhaps it would be wise to take note of Mr. Gallant's comments about excessive optimism, at least, before I made any commitment about House business.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If we did ask him to appear before us, he could also take up the matter that Mr. Forrestall has raised with us that we have not dealt with yet. Is it the wish of the Committee to have Mr. Gallant come, armed with the best advice he can bring along with him?

Senator Godfrey: I think that would impress upon him the fact . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right, bring him in.

Mr. Goodale: Could I ask, Mr. Chairman, how many times in the past, offhand, could either of the Chairmen recall or counsel an offer of this kind from someone that we have a long exchange with and with whom we do not seem to be getting anywhere? Is it frequent that either the officials we deal with in other departments, or perhaps if something comes to the attention of a minister, that the minister indicates a willingness like this, to come before us personally and explain his position, or is this a rare instance for this forthcoming?

Mr. Eglington: It is a question for Mr. Basford to decide; this is the first, but of course in the past we have always corresponded with persons of a lower rank, who, I suppose would have no right to take such initiative.

Mr. Goodale: I think it is an interesting offer that we perhaps should look forward to receiving more of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might tend to bring the problem out in the open. We will even give a full hearing at any time to the National Energy Board if their auditor should desire to appear before us.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it decided to invite Mr. Gallant to appear?

Mr. Béchard: *D'accord.*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right, I shall write him accordingly, then, since I suppose I do owe him a reply to his letter of December 24.

The Joint Chairman (Senator Forsey): He sent the same letter to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then you and I can . . .

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Ils pourraient même présenter leur projet de loi au Sénat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardon?

Le sénateur Godfrey: Ils pourraient présenter leur projet de loi au Sénat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais certainement. Je crois que nous pourrions l'étudier très rapidement.

M. Béchard: Nous devrions peut-être demander à M. Goodale s'il serait si facile d'adopter ce bill.

M. Goodale: Je suis toujours optimiste, monsieur Béchard, mais peut-être serait-il sage de s'inspirer des commentaires de M. Gallant concernant tout optimisme excessif, surtout quand il s'agit de s'engager sur ces questions administratives.

Le coprésident (M. McCleave): Si nous demandions à M. Gallant de comparaître, nous pourrions également l'interroger sur la question soulevée par M. Forrestall et sur laquelle nous ne nous sommes pas encore penchés. Le Comité est-il d'accord de demander à M. Gallant de comparaître, ainsi que ses conseillers?

Le sénateur Godfrey: Cela lui ferait comprendre . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, qu'on le fasse comparaître.

M. Goodale: Pourrais-je demander à l'un ou l'autre président s'il se souvient qu'une invitation de ce genre ait jamais été faite à quelqu'un avec qui nous avions eu une communication soutenue et avec qui nous ne semblions pas réaliser quoi que ce soit? Est-il arrivé fréquemment que les hauts fonctionnaires d'autres ministères ou parfois un ministre comparaissent afin d'expliquer leur position? Y a-t-il eu des précédents en la matière?

M. Eglington: Ce sera à M. Basford de décider; dans le passé, évidemment, nous avons toujours correspondu avec des subalternes qui n'auraient jamais eu la possibilité de prendre une telle initiative.

M. Goodale: Il s'agit d'une offre intéressante et peut-être devrions-nous être heureux d'en recevoir plus de ce genre.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être cela ferait-il ressortir davantage le problème. Nous permettrons même au Conseil national de l'énergie de comparaître, si leur vérificateur le souhaite.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sommes-nous d'accord d'inviter M. Gallant à comparaître?

M. Béchard: *D'accord.*

Le coprésident (M. McCleave): Je lui ferai parvenir une note en ce sens; en outre, je suppose que je lui dois une réponse à sa lettre du 24 décembre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il m'a fait parvenir la même lettre.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrions-nous . . .

[Text]

Mr. Eglington: There was a reply sent. You did send him an acknowledgement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but this . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I sent an acknowledgement likewise saying that his letter would come before the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations; Mr. Eglington's letter of March 10, 1976, to Mr. Lefebvre and Mr. Sleeman replying on his—he is the only one who uses a memorandum, is he not—and he replies on June 9, 1976, in the somewhat standard way. No, the first one is not the standard way. Then he replies again on June 15, 1976, and these three short documents are printed.

March 10, 1976

Your file: 8450-3

D. Lefebvre, Esq.,

Legal Services,
Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations

Dear Mr. Lefebvre:

In your letter of 16th April last past you gave the assurance that when an extension of the reduction of duty on dehydrated papaya was next processed, it then being limited to expire on October 31, 1975, the word "fabriqués" would be substituted for the word "produits" in the French version.

I regret to have to observe to you that the reduction of duty on dehydrated papaya was extended by SOR/75-631 to October 31, 1977 without the promise substitution being made. Before referring this matter once more to the Committee, I would appreciate your advice as to whether any remedial action will be taken independently from the next possible extension of the reduction in October of 1977.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

June 9, 1976

Mr. G. C. Eglington,

Committees & Private Legislation Branch,
Regulations & Statutory Instruments,
The Senate.

SOR/74-618—Customs Duties Reduction Regulations

[Interpretation]

M. Eglington: On a envoyé une réponse. Vous lui avez fait parvenir un accusé de réception.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai accusé réception de sa lettre également en mentionnant qu'elle serait transmise au Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS 74-618, Règlement de réduction des droits de douane; nous avons la lettre de M. Eglington en date du 10 mars 1976 adressée à M. Lefebvre et les deux réponses de M. Sleeman, en date du 9 juin 1976, et du 15 juin 1976, sous forme stéréotypée; ces trois documents sont annexés.

Le 10 mars 1976

Dossier 8450-3

Monsieur D. Lefebvre

Services juridiques
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Objet: DORS/74-618, Règlement de réduction des droits de douanes—Modification

Monsieur:

Dans votre lettre du 16 avril dernier, vous m'assuriez que lorsque l'on reporterait la date d'expiration de la réduction des droits de douanes sur la papaye déshydratée qui devait prendre fin le 31 octobre 1975, le mot «fabriqués» remplacerait le mot «produits» dans le texte français.

Malheureusement, si le DORS/75-631 a reporté au 31 octobre 1977 la date d'expiration de la réduction susmentionnée, le changement promis n'a pas été fait. Avant de renvoyer de nouveau la question au Comité, j'aimerais savoir si, à votre avis, on pourra remédier à la situation d'une façon ou d'une autre d'ici octobre 1977, date à laquelle la réduction fera peut-être l'objet d'une nouvelle prolongation.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G.C. Eglington
Le conseiller juridique

Le 9 juin 1976

Monsieur G.C. Eglington

Direction des comités et de la législation privée
Règlements et autres textes réglementaires
Le sénat

DORS/74-618—Règlement de réduction des droits de douanes—Modification

[Texte]

Your letter of March 10, 1976 has been given to me for a reply. I have received a verbal indication from the Department of Finance officials that within the next two months the word "fabriqués" will be substituted for the word "produits".

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

June 15, 1976

To Mr. G. C. Eglington

From D. J. Sleeman

Subject: Customs Duties Reduction Regulations, SOR/74-618

Further to my letter of June 9, 1976, I would advise that the Department of Finance officials are not satisfied by the substitution of the word "produits" by the word "fabriqués". They will consequently leave this matter in the hands of a translator; I will keep you informed in good time.

June 23, 1976

D. J. Sleeman, Esq.,

Legal Services,
The Treasury Board,
Place Bell Canada, Ottawa, Ontario.

Re: SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations, amendment

Dear Mr. Sleeman:

Thank you for your memorandum of 15th instant.

The Standing Joint Committee has taken the position that statutory language, whatever its defects in either official language, is not to be departed from by way of improvement, whether real or imaginary, in subordinate legislation. In this particular instance the statutory equivalent of the English phrase used in the enabling Act, and in this statutory instrument, is "fabriques canadiennes", which phrase the Committee expects to be used instead of the apparently wider, but in any event, different "produits canadiens".

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

June 30, 1976.

Mr. G. C. Eglington, Counsel,

Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory
Instruments.

Subject: SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations, amendment

[Interprétation]

On m'a demandé de répondre à votre lettre du 10 mars 1976. Des fonctionnaires du Ministère des finances m'ont assuré de vive voix que d'ici deux mois le mot «fabriqués» remplacerait le mot «produits».

Douglas J. Sleeman
Services juridiques
Ministère des finances

Le 15 juin 1976

A: M. G. C. Eglington

De: D. J. Sleeman

Objet: Règlement de réduction des droits de douane, DORS/74-618

Suite à ma lettre du 9 juin 1976, je vous informe que les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ne sont pas satisfaits de la substitution du mot «produits» par le mot «fabriqués». Ils vont par conséquent remettre cette affaire entre les mains d'un traducteur; je vous tiendrai au courant en temps opportun.

Le 23 juin 1976

M. D. J. Sleeman

Contentieux
Le Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/74-618, Règlement de réduction des droits de douane—Modification

Monsieur,

Merci de votre note du 15 courant.

Le Comité mixte permanent a adopté la position suivante sur les termes mêmes de la loi: quels que soient leurs défauts dans l'une ou l'autre langue officielle, ils ne doivent pas être modifiés sous prétexte d'amélioration réelle ou imaginaire, dans des textes législatifs qui en dérivent. Dans le cas qui nous occupe, les termes correspondants à ceux employés dans le texte anglais de la loi d'autorisation, ainsi que dans le texte réglementaire, sont: «fabriques canadiennes», termes que le Comité désire voir employer au lieu de «produits canadiens», dont le sens est apparemment plus large, mais en tout cas différent.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington,
Conseiller juridique

Le 30 juin 1976

Monsieur G. C. Eglington Conseiller juridique

Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres
textes réglementaires

Objet: DORS/74-618—Règlements sur la réduction des droits de douane—Modification

[Text]

I have your letter of June 23, 1976. It is not clear to me why you have introduced into the discussion the notion of "improvement, whether real or imaginary". To the best of my knowledge, no one has ever suggested that this is the issue. The question is whether or not the phrase "produits canadiens" is authorized by the enabling legislation. If the Department of Finance receives advice that it is so authorized, presumably it will remain in the regulations notwithstanding a different opinion apparently expressed by someone to the Committee. If advice is tendered to the Department of Finance that such wording is not authorized by the enabling legislation, it must follow that the regulations will be amended accordingly.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

November 2, 1976.

Mr. G. C. Eglington,

Committees & Private Legislation,
Regulations & Statutory Instruments.

Subject: Customs Duties Reduction Regulations, SOR/
74-618.

Further to your letter of June 23, 1976, I would advise that the translators of these Regulations have stated unequivocally that the word "produits" translates as "manufactures". In these circumstances, I am unable to represent that an amendment will be made to the Regulations.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, this matter is dealt with in an extensive fashion in the report, because what this involves is the changing of the statutory language for exactly the same phrase in the regulations. At one point Mr. Sleeman reported that they were going to use the statutory language and then backed off that and the translators say it means the same thing. The Committee has decided that whether the wording in the regulations is an improvement on the statutory language or whether it means the same thing in somebody's view or not, is irrelevant, the statutory language should be used.

• 1040

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could ask Miss Mayrand for her views on it.

Miss Mayrand: I agree with Mr. Eglington, that is one case. If they think that one word is better than the other it should be put in this act to amend the statute. They may very well be right.

[Interpretation]

J'accuse réception de votre lettre du 23 juin dernier. Je me demande pourquoi vous avez introduit dans la discussion la notion «amélioration, qu'elle soit réelle ou imaginaire». Autant que je sache, personne n'a suggéré que le problème se situait à ce niveau. Il s'agit de savoir si l'expression «produits canadiens» est autorisée ou non par la loi habilitante. Si le Ministère des finances est avisé que cette expression est autorisée, elle restera probablement dans les règlements même si un membre du comité n'est pas du même avis. Par contre, si le Ministère des finances reçoit un avis selon lequel la loi habilitante n'autorise pas ce libellé, une modification des règlements s'ensuivra en conséquence.

M. Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances

Le 2 novembre 1976

M. G. C. Eglington

Comités et Législation privée
Règlements et textes réglementaires

Objet: Règlements de réduction des droits de douane
DORS/74-618

Suite à votre lettre du 23 juin dernier, je tiens à vous faire savoir que les traducteurs de ces règlements ont déclaré sans ambiguïté aucune que le mot «produits» se traduisait «manufacturés». Dans ces circonstances, je ne peux pas demander que ces règlements soient modifiés.

M. Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances

M. Eglington: Monsieur le président, le rapport traite de cette question de façon exhaustive; il s'agit de modifier le libellé de la loi afin de le faire coïncider avec celui du Règlement. A un certain moment, M. Sleeman a dit qu'il se servirait des termes employés dans la loi, puis est revenu sur ses pas; les traducteurs prétendent que cela ne change rien au sens. Le Comité a décidé que même si le libellé du Règlement constitue une amélioration par rapport à celui de la loi ou si cette seconde version ne change rien au sens, il faut néanmoins s'en tenir au libellé utilisé dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être demander son avis à M^{lle} Mayrand.

Mlle Mayrand: Je suis d'accord avec M. Eglington, s'ils estiment qu'un mot est préférable à un autre, il faudrait l'inscrire dans cette loi modifiant le statut. Il se peut qu'ils aient raison.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, also . . .

M. Bécharde: Je m'excuse, monsieur le président, même si on pense qu'un mot est meilleur que l'autre, est-ce compliqué de changer un produit par un équivalent? Personnellement, je ne me souviens pas de la discussion.

Mlle Mayrand: Non, mais dans le Règlement . . .

M. Bécharde: Dans le Règlement, ce n'est pas la même chose que dans . . .

Mlle Mayrand: . . . on utilisait "produit" quand dans la loi, on utilisait "manufacturer".

M. Bécharde: "Manufacturer" . . .

Mlle Mayrand: L'un ou l'autre . . . , je n'ai pas la loi devant moi. Mais il s'agit de savoir . . . , ce n'est pas aux traducteurs de décider de ce qui est bon ou pas. Je comprends qu'à leurs yeux aux fins de la mise en application d'une loi, un mot semble meilleur qu'un autre. A ce moment-là, je me fie à leur compétence mais cela devrait être changé dans la loi.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps this is another case where we should have some chap in before us.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, may I ask if the customs duty bill that was before the House this week has any hearing on this?

Miss Mayrand: I am . . .

Mr. Goodale: It was just given approval at all stages . . .

An hon. Member: I do not think so.

Mr. Goodale: . . . was it last Thursday or so?

Miss Mayrand: I will check but I am not aware . . .

Mr. Goodale: It might have been an opportunity we could have taken advantage of to deal with this, although I am not sure it was relevant.

Mr. Bécharde: But it is not passed. It was . . .

Mr. Goodale: It is by us now.

Mr. Bécharde: In the print it was referred to the Committee.

Mr. Goodale: No, we went through Committee of the Whole on it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, perhaps if . . .

An hon. Member: Not by us.

Mr. Goodale: That is right, it still has to be . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was just going to say, we might do something with it.

Mr. Goodale: It may technically not be possible to raise it if it is not already contained in the bill, but it might be something to take a look at to see if that is an opportunity.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The House has a royal recommendation . . .

Miss Mayrand: I do not think it is for us to suggest changes.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Il y a également . . .

Mr. Bécharde: I am sorry, Mr. Chairman, but if we think that one word is better than the other, would it be difficult to change the word «produit» for a synonym? Personally I do not remember the discussion that took place.

Miss Mayrand: No, but in the regulations . . .

Mr. Bécharde: In the regulations, it is not the same as in . . .

Miss Mayrand: In the Act, the word used was «manufacturer» whereas in the regulations it was «produit».

Mr. Bécharde: «Manufacturer» . . .

Miss Mayrand: One or the other. I do not have the act in front of me but one thing is for sure. It is not up to the translators to decide what is good or not. I realize that according to them one word might seem better than another and if we go along with that then the wording should be changed in the Act.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être devrions-nous faire témoigner quelqu'un à cet égard.

M. Goodale: Monsieur le président, y aura-t-il d'autres séances de comité où l'on étudiera le projet de loi sur les droits de douane que la Chambre a étudié cette semaine?

Mlle Mayrand: Je . . .

M. Goodale: Je crois qu'il a été adopté à toutes les étapes . . .

Une voix: Je ne crois pas.

M. Goodale: Jeudi passé?

Mlle Mayrand: Je peux vérifier, mais je ne suis pas au courant . . .

M. Goodale: Nous aurions pu peut-être en même temps étudier cette question, et bien que je ne sache pas exactement si cela s'y rapporte.

M. Bécharde: Mais le bill n'a pas été adopté.

M. Goodale: Nous venons de l'adopter.

M. Bécharde: Il a été renvoyé au Comité.

M. Goodale: Non, nous en avons terminé l'étude en comité plénier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors peut-être . . .

Une voix: Pas au Sénat.

M. Goodale: C'est vrai le projet de loi doit encore . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voulais justement dire que nous pourrions nous en occuper.

M. Goodale: On ne pourrait peut-être pas logiquement soulever la question si cela ne figure pas dans le projet de loi, mais on pourrait en tout cas en étudier la possibilité.

Le coprésident (M. McCleave): La recommandation royale à la Chambre veut que . . .

Mlle Mayrand: Je ne crois pas que nous détenions les pouvoirs nécessaires pour proposer des changements.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): ... the mystique that surrounds those who would bind you if you tried to change something.

Miss Mayrand: Can I mention something here? I do not think it is for the Committee to suggest changes in the language of the statute. The only point that we have been raising is that the enabling, the regulation-making, authorities do stick to the language they use in the statute. If they find that the language of the statute is inadequate they should then change it. It is not for us to suggest that one word would be better than another word.

Mr. Goodale: We just would have the prerogative to point out the discrepancy.

Miss Mayrand: We just raise it when there is a discrepancy between the language they use in the regulation. We can mention it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that it would be useful to Senator Godfrey, and Senator Lafond and myself. If you find that there is something in the bill which will allow for an amendment which would clear up this thing ...

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): ... then you could say to us, to us individually, something that would be appropriate for us to raise the matter in the Senate and say that the existing word in the act is not adequate in their view, the expert view of the translators.

Mr. Béchar: And the bill will be sent back to the House of Commons.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, generally the House of Commons is very good about accepting amendments of this sort from the Senate. We do quite a lot of tidying up. Things come up to us in what I believe is technically called a "blank and imperfect form" on occasion and we tidy them up. Is that not correct, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: Oh, I like the word "polishing".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I thought you people relied heavily on the phrase "sober second thought."

Mr. Goodale: I do not know if that bill deals with papayas but it deals with everything from onions to electronic feed conversion testers, so there must be some scope in it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I should have noted also the letter from Mr. Eglinton to Mr. Sleeman of June 23 and his replies of November 2 and June 30. They are all on the points we raised.

The next is SOR/76-152, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act. The counsel's commentary is printed herewith.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): ... il ne faudrait pas démystifier tout en voulant proposer des modifications.

Mlle Mayrand: Si vous me permettez d'intervenir, je vous dirai qu'à mon avis ce n'est pas le rôle du Comité de suggérer des modifications dans le libellé des statuts. Notre argument est que les personnes chargées d'édicter les règlements s'en tiennent aux termes utilisés dans le statut. Si elles estiment que les termes employés dans le statut sont inadéquats, elles devraient les modifier, mais nous ne pouvons pas suggérer l'utilisation d'un terme plutôt que d'un autre.

M. Goodale: Nous pourrions cependant attirer l'attention sur les divergences.

Mlle Mayrand: Nous pouvons attirer leur attention sur la différence des termes employés dans la loi et dans les règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que ça serait utile au Sénateur Godfrey, au Sénateur Lafond et à moi-même. Si vous pensez que des modifications au projet de loi permettraient de clarifier cette situation ...

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pourriez alors nous dire à chacun individuellement qu'il serait bon de soulever la question au Sénat, d'y exposer le point de vue selon lequel le terme employé actuellement dans la loi n'est pas, de l'avis des traducteurs, adéquat.

M. Béchar: Et le bill sera renvoyé à la Chambre des communes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Généralement, la Chambre des communes accepte des modifications de cette sorte de la part du Sénat. Généralement les projets de loi nous arrivent dans une forme imparfaite et vague et nous clarifions, nous précisons. N'est-ce pas, Sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: J'aime le mot «polir».

Le coprésident (M. McCleave): Je croyais que vous étiez surtout connu pour votre réflexion pondérée.

M. Goodale: Je ne sais pas si ce projet de loi porte sur les papayas, mais il vise à peu près tout depuis les oignons aux conversomètres électroniques, et par conséquent il devrait bien y avoir moyen d'étudier cette question dans le cadre d'un projet de loi d'une telle envergure.

Le coprésident (M. McCleave): J'aurais dû signaler également la lettre de M. Eglinton à M. Sleeman en date du 23 juin et les réponses du 2 novembre et du 30 juin. Elles portent toutes sur les questions que nous avons soulevées.

La question suivante à l'étude, le DORS/76-152, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—modification. Le commentaire de notre conseiller est imprimé ci-dessous.

[Texte]

SOR/76-152

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS, amendment

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act
P.C. 1976-401

July 29, 1976

The Committee has noted on many occasions that some fisheries regulations and particularly the Northwest Atlantic Fisheries Regulations were unclear in their drafting of certain offences. Clear distinction between prohibition of fishing for, or catching and retaining or having in possession certain species, was not made.

Section 13.1 of this amendment to the Northwest Atlantic Fisheries Regulations offers another example of this type of unclear drafting. Subsection 13.1(1) reads:

"Subject to subsection (2), no person shall *catch and retain* any mackerel that is less than ten inches . . ."

While subsection 13.1(2) reads:

"A person fishing for mackerel in . . . may *catch or have in his possession* mackerel, the length of which is less than that specified in subsection (1) if the quantity of the mackerel *caught and retained* does not exceed . . ."

Subsection 13.1(1) creates the offence of catching and retaining undersized mackerel in certain areas. Subsection 13.1(2) is supposed to afford a relief from that prohibition. The actual drafting does not clearly say so because it allows a person to "catch *or* have in possession mackerel . . ." To catch undersized mackerel if it is not retained is not an offence in terms of subsection 13.1(1). To have undersized mackerel in his possession when the mackerel has not been caught and retained by the person is also not an offence in terms of subsection 13.1(1). Therefore, in order to achieve what seems to be the purpose envisaged in subsection 13.1(2), this subsection should be drafted in the following way:

"(2) A person fishing for mackerel in an area specified in subsection (1) may *catch and retain* mackerel the length of which is less than that specified in subsection (1) if the quantity of the mackerel *caught and retained* does not exceed ten percent by weight . . ."

The question of drafting of the offences under these Regulations has been taken up in a series of letters to the Designated Instruments Officer at the Ministry of State beginning on 26th. June 1975, but to none of which a reply has been received. That some progress is being made, however, can be

[Interprétation]

DORS/76-152

RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST—Modification

Loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest
C.P. 1976-401

Le 29 juillet 1976

Le Comité a remarqué à quelques reprises que certains règlements concernant les pêcheries, et en particulier le Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, manquent de précisions quant à la description de certaines infractions. Il n'existe pas de distinction nette entre l'interdiction de pêcher, ou de prendre et de garder, ou d'avoir en sa possession certaines espèces de poissons.

L'article 13.1 de cette modification au Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest illustre à nouveau ce manque de clarté dans la rédaction. En vertu du paragraphe 13.1(1):

«Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit . . . de capturer et de garder du maquereau bleu de moins de dix pouces de longueur . . .»

Alors que le paragraphe 13.1(2) stipule:

«Quiconque pêche le maquereau bleu dans . . . peut *capturer ou avoir en sa possession* des maquereaux bleus d'une longueur inférieure à celle qui est indiquée au paragraphe (1) si la quantité de maquereaux bleus *capturés et gardés* ne dépasse pas . . .»

En vertu du paragraphe 13.1(1), capturer et garder, dans certaines zones, des maquereaux bleus n'atteignant pas la longueur prescrite constitue une infraction. Le paragraphe 13.1(2) est censé atténuer la rigueur de cette infraction. Les termes du règlement ne le disent pas clairement, puisqu'ils autorisent une personne à «capturer *ou* avoir en sa possession des maquereaux bleus . . .». Capturer des maquereaux bleus n'ayant pas la longueur prescrite ne constitue pas une infraction aux termes du paragraphe 13.1(1) s'ils ne sont pas gardés. Avoir en sa possession des maquereaux bleus n'atteignant pas la longueur prescrite, ne constitue pas une infraction aux termes du paragraphe 13.1(1) s'ils n'ont pas été capturés et gardés. Par conséquent, pour réaliser l'objectif que semble se proposer le paragraphe 13.1(2), ce dernier devrait être rédigé dans les termes suivants:

«(2) Quiconque pêche le maquereau bleu dans une zone visée au paragraphe 1 peut *capturer et garder* du maquereau bleu d'une longueur inférieure à celle qui est indiquée au paragraphe (1) si la quantité de maquereaux bleus *capturés et gardés* ne dépasse pas dix pour cent du poids . . .»

La question du libellé des infractions prévues dans les règlements de ce genre a fait l'objet d'une série de lettres adressées à l'agent de liaison chargé des textes réglementaires du ministère d'État, depuis le 26 juin 1975; or, elles sont restées sans réponse à ce jour. On peut cependant voir qu'il y a

[Text]

seen by looking at the drafting of section 13.2 of these Regulations, added by SOR/76-296.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Incidentally, I noticed in the form put out by the Department of Fisheries for the fishermen that they spell mackerel, “m-a-c-k-e-r-a-l.”

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is a new one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope nobody gets into severe trouble because of that one.

• 1045

However, here is mackerel as we understand mackerel to be. We feel that some progress has been made in dealing with this partly, Mr. Eglington. This I note at the tail end of your memorandum.

Mr. Eglington: Well, I would not go so far as to say that, Mr. Chairman. We have been pursuing this matter of catching and retaining and having in possession for some years and on occasion the formula that the Committee desires appears.

Miss Mayrand: We do not know why it appears when it does but, if ever the Department of the Environment has to come before us for one reason or another, we could ask them why they do not have a standard formula. They must have reason not to have a standard formula. What makes them decide that? You know, it is one or the other. How come it is one or the other? And sometimes it is not logical, the way that they can throw back in water the undersized. Therefore, the way that they draft the offence should be consistent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It may be a matter of two different officials dealing with these different things. I remember once years ago, I was looking up the appointments of members of the Union Government in 1917 and on successive days, appointments which should have been in identical form were not in identical form. There would be a whole paragraph left out. Why this happened, I do not know, but my guess is that Sir Robert Borden simply said to some official, “draw up the form,” and the next day another was being sworn in and another official drew up the form, and each one took his own sweet way about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event we will have perhaps the letter from the Fisheries and Environment suggesting our approach to them before us next week and we will pick up the battle at that point.

Mr. Goodale: Since, administratively, there is a certain distinction at least between Fisheries and Environment, could I ask a question about our past difficulties with Environment? Does that criticism apply equally to the Fisheries side of the operation, or do we receive better cooperation from Fisheries than we do from Environment?

Mr. Eglington: The Deputy Minister designated Mr. Cartor as the instruments officer for what I think then was called the Department of the Environment, which later was the Department of the Environment and Fisheries and now, I think, is Fisheries and Environment. But it has always been one official dealing with the whole bag.

[Interpretation]

eu amélioration, à la lecture de l'article 13.2 de ce règlement, ajouté par le DORS/76-296.

Le coprésident (M. McCleave): Soit dit en passant, dans la formule que le ministère des Pêches a émise à l'intention des pêcheurs, ils épellent le mot mackerel en anglais avec un a au lieu d'un e.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà qui est nouveau.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que personne n'aura de graves ennuis à cause de cette erreur.

Cependant, il s'agit bien du maquereau. Nous estimons qu'un certain progrès a été réalisé dans cette question, monsieur Eglington. Je remarque que vous en parlez tout à la fin de votre mémoire.

M. Eglington: Je n'irais pas jusqu'à dire cela, monsieur le président. Depuis quelques années, nous étudions cette question de la capture et de la possession et parfois la formule préconisée par le Comité est utilisée.

Mlle Mayrand: Nous ne savons pas pourquoi et si le ministère de l'Environnement devait comparaître devant nous pour une raison ou pour une autre, nous pourrions leur demander la raison pour laquelle il n'a pas une formule type. Il doit bien y avoir une raison pour cela. Il faut tout de même choisir entre les deux possibilités. Le ministère peut rejeter à l'eau des poissons qui n'ont pas la taille voulue et par conséquent il faudrait que le ministère soit logique dans la rédaction du chef d'accusation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il se peut très bien que cette question provienne du fait que deux fonctionnaires traitent de ces questions. Je me souviens il y a de nombreuses années lorsque je jetais un coup d'œil sur les nominations des membres du gouvernement de l'Union en 1917 que le libellé de ces nominations n'était pas toujours le même. Parfois tout un paragraphe manquait. Je n'en comprends pas la raison si ce n'est que peut-être Sir Robert Borden avait un jour demandé à un fonctionnaire de rédiger la formule de nomination, et un autre jour à un autre.

Le coprésident (M. McCleave): En tout cas, nous recevrons peut-être la lettre des Pêches et de l'Environnement prévoyant une réunion la semaine prochaine et nous pourrions étudier la question alors.

M. Goodale: Puisque du point de vue administratif il y a une certaine différence entre les Pêches et l'Environnement, pourrais-je poser une question au sujet de nos difficultés passées avec l'Environnement? Nos critiques devraient-elles s'adresser également aux Pêches ou obtenons-nous de ce ministère une meilleure collaboration que de l'Environnement?

M. Eglington: Le sous-ministre a désigné M. Carter comme responsable des règlements de ce qui était alors appelé le ministère de l'Environnement, appelé par la suite le ministère de l'Environnement et des Pêches et maintenant je crois, Pêches et Environnement. Cependant c'est toujours un seul fonctionnaire qui s'est occupé de toutes ces questions.

[Texte]

Mr. Goodale: Both sides of it.

Senator Godfrey: This is the kind of mistake in drafting which you can have in regulations but it would not be in a statute because the Senate would . . .

Mr. Goodale: There are lots of fishermen in the Senate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next then is a letter from Mr. Eglington to Mr. Pitfield of April 14 and the reply of Mr. Michael Scott, Registrar of Statutory Instruments of November 9, regarding the registration of SOR/76-101, the Customs Duty Deduction Regulations Amendment.

April 14, 1976

The Clerk of the Privy Council,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/76-101, Customs Duties Reduction Regulations, amendment

Dear Mr. Pitfield:

I note that the above Regulations came into force before they were registered and published but that the provisions of section 9 of the Statutory Instruments Act have been complied with. The Committee will wish to know the reasons furnished to you pursuant to section 9(2) of that Act as to why it was not practical for the Regulations to come into force on the day on which they were registered.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel.

November 9, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario
K1A 0A7

Re: SOR/76-101

Dear Mr. Eglington;

Your letter of April 14, 1976 to Mr. Pitfield was referred to me quite a while ago. Unfortunately due to a severe personnel problem and overload of work I have had to neglect your letter. Please accept my sincere apologies for this delay.

[Interprétation]

M. Goodale: De ces deux secteurs?

Le sénateur Godfrey: C'est le genre d'erreur de rédaction qui peut apparaître dans les règlements mais qui serait impossible dans un texte de loi puisque le Sénat aurait . . .

M. Goodale: Il y a pas mal de pêcheurs au Sénat.

Le coprésident (M. McCleave): Passons ensuite à la lettre de M. Eglington à M. Pitfield, du 14 avril, et à la réponse de M. Michael Scott, registraire des textes réglementaires, en date du 9 novembre, en ce qui concerne l'enregistrement du DORS/76-101, Règlement de réduction des droits de douane—Modification.

le 14 avril 1976

Greffier du Conseil privé
Bureau du Conseil privé
Edifice commémoratif de l'est
Edifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-101, Règlement de réduction des droits de douane — Modification

Monsieur,

J'ai remarqué que le Règlement susmentionné est entré en vigueur avant son enregistrement et publication quoique conformément aux dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité voudrait savoir quelles sont les raisons rournies conformément à l'article 9(2) de ladite loi, pour lesquelles il n'était pas pratique que ce Règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
G. C. Eglington

Le 9 novembre 1976

Mr. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Pièce 312 Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa, Ontario
K1A 0A7

V/Référence: SOR/76-101

Monsieur,

Votre lettre datée du 14 avril 1976 adressée à M. Pitfield m'a été transmise il y a déjà un bon moment. Malheureusement, un grave manque de personnel et un surplus de travail m'ont obligé à en retarder la réponse. Je vous prie d'accepter toutes mes excuses.

[Text]

In the past month, I spoke on several occasions to the department concerned and it seems that Mr. Lachaine, the Registrar at the time, did not ask for a letter giving the reasons for that particular date. My records indicate that the regulation was received for registration on February 4, 1976 and therefore was registered on that day. We cannot register before we receive the document in both languages and before it has been signed by the Governor General. In this case, I can assume that the regulation came back signed only on February 4, 1976 even though it was to be effective on February 3, 1976. There is also the matter of the Governor in Council being the "Making Authority" as this is the case. The last time we met, I thought it was agreed that in such cases it would be inappropriate to ask the Governor General to provide reasons for such things.

Should you have any more questions on this matter please contact me.

Yours truly,

Michel Scott,
Registrar of Statutory Instruments

Mr. Eglington: Well, this matter, too, was covered in the report, Mr. Chairman. I brought it forward to be complete. It is the question of the definition of the words "regulation-making authority" in the Statutory Instruments Act and the fact that the same phrase must or ought at least to bear different meanings in different sections of the statute. The Committee is still not being given the reasons for the bringing of regulations into effect before they are registered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What about this last sentence in your second paragraph:

The last time we met, I thought it was agreed that in such cases it would be inappropriate to ask the Governor General to provide reasons . . .

Mr. Eglington: Well, I still think it is inappropriate to ask His Excellency to provide reasons. But what Mr. Scott is getting at there is that the way that the act now stands the person who would have to ask for the reasons would be the Clerk of the Council and the person that he would have to ask, because of the peculiar definition of regulation-making authorities, is His Excellency, the Governor General. Obviously what is involved is the department which wants the things to come into effect early. In fact, I was told at the Privy Council Office that when they get these requests they ring the departments up and they grill them pretty thoroughly as to why they come into effect before they are registered. And sometimes they simply refuse to permit them to come into effect before they are registered. But the Committee took the view earlier on that it ought to know why these things come into effect before they are registered. Well, here we have been given the explanation; we do not get them automatically. And, as Mr. Scott says, they are in a very difficult position because, legally,

[Interpretation]

Au cours du mois dernier, j'ai parlé à plusieurs reprises à des personnes du ministère concerné et il semble que M. Lachaine, qui était registraire à ce moment là, n'a pas demandé qu'une lettre lui soit envoyée justifiant cette date. Mes dossiers indiquent que le texte du règlement a été reçu le 4 février 1976 et que, par conséquent, il a été enregistré le même jour. Nous ne pouvons procéder à l'enregistrement avant d'avoir reçu les versions anglaise et française du texte ni avant qu'elles aient été signées par le gouverneur général. Dans le cas qui nous occupe, je présume que le texte signé du règlement nous a été remis le 4 février 1976 seulement, même s'il devait entrer en vigueur le 3 février 1976. Il faut également tenir compte du fait que le gouverneur en conseil est «l'autorité compétente» dans un tel cas. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, j'ai cru qu'en l'occurrence, il était convenu qu'il n'était pas indiqué de demander au gouverneur général les raisons de ce genre de choses.

Pour de plus amples renseignements à ce sujet, n'hésitez pas à me contacter.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Michel Scott
Registraire des textes réglementaires

M. Eglington: Cette question est traitée dans le rapport, monsieur le président. Je l'ai apporté avec moi pour que tout soit complet. Il s'agit en fait de la question de la définition des mots «autorité compétente en matière de réglementation» dans la Loi sur les textes réglementaires ou du moins du fait que certaines expressions doivent ou peuvent au moins avoir un sens différent d'après les différents articles de la loi. On n'a pas encore donné au Comité les raisons pour lesquelles les règlements entrent en vigueur avant leur enregistrement.

Le coprésident (M. McCleave): Que pensez-vous de cette phrase:

La dernière fois que nous nous sommes rencontrés, j'ai cru qu'en l'occurrence, il était convenu qu'il n'était pas indiqué de demander au gouverneur général les raisons . . .

M. Eglington: Je crois toujours qu'il n'est pas indiqué de demander au gouverneur général ses raisons. En fait ce que veut dire M. Scott c'est que d'après le libellé de la loi actuelle, la personne qui devrait demander des raisons serait le secrétaire du conseil et la personne à qui il devrait les demander, étant donné la définition de l'autorité compétente en matière de réglementation, est Son Excellence le gouverneur général. Évidemment, c'est le ministère qui désire voir le règlement entrer en vigueur le plus tôt possible. En fait, on m'a dit au bureau du Conseil privé que lorsqu'on lui fait des demandes de ce genre, il appelle les ministères et essaie de leur tirer les vers du nez afin de savoir la raison pour laquelle ils veulent que les règlements entrent en vigueur avant leur enregistrement. Parfois le bureau du Conseil privé refuse tout simplement qu'une telle chose se produise; cependant le Comité a estimé qu'il devrait aller au fond des choses afin de comprendre la raison pour laquelle les règlements entrent en vigueur avant d'être enregistrés. Nous avons l'explication; nous n'obtenons pas des

[Texte]

the person who would have to give the explanation is the Governor General.

• 1050

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well this is covered in our report somewhere.

Mr. Eglington: Yes, it is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it is in our report.

SOR/76-273, under the Anti-Inflation Act.

SOR/76-273

TRUCKING, CONSTRUCTION, SHIPPING, LONGSHORING AND GRAIN HANDLING INDUSTRIES ANTI-INFLATION ORDER

Anti-Inflation Act
P.C. 1976-910

November 26, 1976

SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order

SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation Order

The third paragraph of this Order states that His Excellency the Governor General in Council acted "on the recommendation of the Anti-Inflation Board". This use of the phrase "on the recommendation of" seems to confuse the traditional form in the making of Orders in Council with the use of the words "recommendation" and "recommendations" in sections 3(2)(a)(v) and 12(2)(b) of the Act respectively. (Sections 3(2) and 12(2) are attached.) The Anti-Inflation Board is not a Privy Councillor and the Order should recite the Privy Councillor (presumably the Minister of Finance) on whose recommendation the Governor in Council has accepted and acted upon the recommendation of the Anti-Inflation Board.

Mr. Eglington: This, Mr. Chairman, is a point, and on the next two, that Senator Forsey might like to take up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think that I have anything to add to what Counsel has put down here. I should think it probably would have to be on the recommendation of the Minister. All the orders I ever recall seeing—though I must admit that a good many of them were passed in the brave days of Sir John and some of his more immediate successors—had "on the recommendation of the Minister of whatnot". I never heard of this sort of thing being done, but "autres temps, autres mœurs", I suppose. *Tempora mutantur, nos et mutamur in illis*—is that the Latin for it?

[Interprétation]

règlements d'office. Comme M. Scott le signale, légalement, le bureau est dans une position très difficile, puisque la personne à qui il lui faudrait demander l'explication est le gouverneur général.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette question est traitée dans notre rapport.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, tout cela se trouve dans notre rapport.

DORS/76-273, le décret anti-inflationniste.

DORS/76-273

DÉCRET ANTI-INFLATIONNISTE CONCERNANT LE CAMIONNAGE, LA CONSTRUCTION, LE TRANSPORT MARITIME, LE DÉBARDAGE ET LA MANUTENTION DES GRAINS

Loi anti-inflation
C.P. 1976-910

26 novembre 1976

DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains

DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance

Le troisième paragraphe de ce décret stipule que Son Excellence le Gouverneur général en conseil a agi «sur avis conforme de la Commission de lutte contre l'inflation». L'emploi de cette expression «sur avis conforme de» semble embrouiller la forme traditionnelle de rédaction des décrets en conseil avec l'utilisation des mots «recommandation» et «recommandations» du sous-alinéa 3(2)a)(v) et de l'alinéa 12(2)b) respectivement de la Loi. (Voir ci-joint les paragraphes 3(2) et 12(2)). La Commission de lutte contre l'inflation n'est pas un conseiller du Conseil privé et le décret devrait citer le conseiller du Conseil privé (présument le ministre des Finances) sur avis duquel le Gouverneur en conseil a accepté et appliqué la recommandation de la Commission de lutte contre l'inflation.

M. Eglington: Monsieur le président, sur ce point et sur les deux suivants le sénateur Forsey pourrait poursuivre, peut-être.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai rien à ajouter à ce que le conseiller a écrit sur le sujet. Il faudrait probablement qu'il y ait une recommandation du ministre. Tous les décrets que j'ai vus dans ma vie, quoique je doive avouer que nombre d'entre eux remontent à l'époque héroïque de *Sir John* et de ses quelques successeurs immédiats, indiquaient «sur la recommandation de tel ou tel ministre». Je n'ai jamais vu un tel décret auparavant, mais «autre temps, autres mœurs.» *Tempora mutantur, nos et mutamur in illis*, selon l'adage latin, n'est-ce pas?

[Text]

But I doubt very much whether this is a proper procedure, even if some new phraseology has been recently introduced, with or without proper authorization. I think we ought to find out whether this has been sanctified by some order of the Governor in Council or by some statute or what. I do not know. It looks like some of these queer novelties that keep popping up from the depths of the bureaucracy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am not too sure what the objection to it is . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The objection is that the . . .

Senator Godfrey: . . . outside of the fact that it has not been done in the past.

Mr. Eglington: Well, the Crown is supposed to act on the advice of the responsible minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Senator Godfrey: That is very clear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You see, the National Energy Board has to go to the Governor in Council with something, and then a minister recommends the passage of the Order in Council, as I understand it. You do not get an Order in Council passed approving a decision of the National Energy Board beginning with the words, "His Excellency the Governor General in Council on the recommendation of the National Energy Board"—do you?

Senator Godfrey: I recognize that this may be the correct procedure for the practice in the past, but it seems to me to be rather sensible that if it is the Anti-Inflation Board, certain other people besides ministers should have access to the Governor in Council, and it should not . . .

Mr. Eglington: Well, that is a revolutionary constitutional precept.

Senator Godfrey: That is where they say . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): The responsible ministers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think at least we can ask them to advise us why they are doing it in this particular way.

Senator Godfrey: I have not thought this thing through; I am just not willing to accept it without giving it a little more thought. The fact that it had never been done in the past, why, it may be a good idea, I do not know.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed that counsel try to explore this mystery to a greater extent?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/76-412—the Natural Gas Prices Regulations under the Petroleum Administration Act

And there is a very brief commentary. I take it what they did not do is make note of the renumbering.

[Interpretation]

Je doute que ce soit la bonne procédure, même si de nouvelles formules, dûment ou indûment autorisés, ont fait leur apparition récemment. Nous devrions essayer de déterminer si cette façon de procéder a été approuvée par un décret du gouverneur en conseil ou par une loi. Pour l'instant, on a l'impression que ce pourrait être une de ces nouveautés discutables qui n'en finissent pas de surgir des profondeurs de la bureaucratie.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je ne vois pas ce à quoi on s'objecte au juste . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est que . . .

Le sénateur Godfrey: . . . si ce n'est au fait qu'il n'y a pas de précédent.

M. Eglington: La Couronne est censée légiférer sur l'avis du ministre responsable.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est exact.

Le sénateur Godfrey: C'est parfaitement clair.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lorsque l'Office national de l'énergie soumet une mesure au gouverneur en conseil, le ministre doit en recommander l'adoption, si je comprends bien. Vous ne pouvez pas avoir un décret du conseil approuvant une décision de l'Office national de l'énergie qui commence par la formule: «Son Excellence le gouverneur en conseil, sur la recommandation de l'Office national de l'énergie», n'est-ce pas?

Le sénateur Godfrey: Je sais que dans le passé on s'en est tenu à la procédure correcte, mais il me semble que la Commission anti-inflation, a d'autres entités à part du ministre, devraient pouvoir avoir accès au gouverneur en conseil, et que ce ne devrait pas être seulement . . .

M. Eglington: Ce serait un principe constitutionnel assez révolutionnaire.

Le sénateur Godfrey: Là où il est indiqué . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Les ministres responsables.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons sûrement demander aux intéressés pourquoi ils ont choisi de procéder de cette façon.

Le sénateur Godfrey: Il faut que j'examine la situation de plus près; je ne suis pas encore prêt à me ranger de cet avis. Peu importe que l'on n'ait jamais procédé de cette façon auparavant. C'est peut-être une bonne idée.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité estime-t-il que le conseiller doit essayer d'éclaircir davantage le mystère?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

DORS/76-412, Règlements sur les prix du gaz naturel en vertu de la Loi sur l'administration du pétrole.

Il y a un commentaire très bref. Il semble que l'on n'ait pas tenu compte du nouveau numérotage.

[Texte]

Mr. Eglington: This is just a small point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A technical point that is drawn to their attention.

And finally, with the commentary

SOR/76-634—the Atlantic Crab Fishery Regulations under the Fisheries Act

Two points of commentary appended herewith.

SOR/76-634

ATLANTIC CRAB FISHERY REGULATIONS, amendment

Fisheries Act
P.C. 1976-2314

November 23, 1976

1. The previous section 5(1) had the effect of confining fishing for crabs to the use of crab traps during the period January 1-31. That was evidently not the true intention, and the new subsections 5(1) and 5(2) make clear that all fishing is to be done by crab traps and no fishing at all is to be done between January 1-31.

2. The new section 16(2) and (3) removes the obligation on a purchaser to forward a copy of the record of catch to a fishery officer except on demand.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is apparently a victory.

Mr. Eglington: Nothing is pointed out to them, Mr. Chairman. It is just that, obviously, the words they used before, which bore a particular meaning, was not the meaning that they wanted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You might say that they caught a crab on this one—and then recognized that they caught the crab.

And the other items which are on the agenda may be listed . . .

Mr. Eglington: Perhaps I should say, Mr. Chairman, that this little matter illustrates one of our difficulties. Pick up a set of regulations and read them and they make eminent sense, but without being fully aware of the practical background, there is no way, for instance, that Counsel could tell whether that original section about fishing with crab nets made sense or not. It made sense as a matter of grammar and English, but perhaps in the context of the fishing industry it made no sense at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before we adjourn, I should like to apologize to the Committee for an inadvertent contempt of the Committee, I fear. I rushed off in a hurry this morning and forgot to put on a necktie. Fortunately, I had an emergency one up in my office.

Senator Godfrey: I thought you might have had ambitions to become Prime Minister.

[Interprétation]

M. Eglington: C'est un point mineur.

Le coprésident (M. McCleave): Un point technique sur lequel on attire l'attention du ministère.

Le dernier commentaire maintenant.

DORS/76-634, Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique en vertu de la Loi sur les pêcheries

Il y a deux points qui sont mentionnés dans le commentaire.

DORS/76-634

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU CRABE DE L'ATLANTIQUE—MODIFICATION

LOI SUR LES PÊCHERIES
C.P. 1976-2314

23 novembre 1976

1. L'ancien paragraphe 5(1) avait pour effet de limiter la pêche du crabe à l'emploi de casiers à crabe pendant la période du 1^{er} au 31 janvier. Ce n'était naturellement pas la véritable intention du législateur et les nouveaux paragraphes 5(1) et 5(2) indiquent clairement que toute la pêche doit être faite au moyen de casiers à crabe et qu'aucune pêche n'est autorisée entre le 1^{er} et le 31 janvier.

2. Les nouveaux paragraphes 16(2) et (3) suppriment l'obligation, pour l'acheteur, d'envoyer une copie du registre des prises à un fonctionnaire des pêcheries, sauf sur demande.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une victoire, semble-t-il.

M. Eglington: Il n'y a rien à signaler au ministère, monsieur le président. Il est clair, cependant, que les formules que l'on a utilisées jusqu'ici n'ont pas le sens que l'on voulait leur donner.

Le coprésident (M. McCleave): On peut dire que le ministère a été à la pêche et qu'il a attrapé du poisson.

Les autres articles à l'ordre du jour peuvent être énumérés . . .

M. Eglington: Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais dire que le cas présent illustre bien le genre de difficultés auxquelles nous sommes en butte. Lorsque l'on lit une série de règlements, on comprend jusqu'à un certain point, mais sans contexte il est souvent impossible de dire, comme dans le cas présent pour la pêche au crabe au moyen de filets, si le texte a du sens ou non. Le texte est correct grammaticalement, mais dans le contexte de la pêche, il n'a aucun sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant que le Comité ne s'ajourne, je voudrais m'excuser de m'être rendu involontairement coupable d'outrage à son endroit, je le crains. Je suis parti de chez moi en toute hâte ce matin et j'ai oublié de mettre une cravate. Heureusement que j'en garde une dans mon bureau pour les cas d'urgence.

Le sénateur Godfrey: J'ai pensé un instant que vous ambionniez de devenir premier ministre.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you think, Mr. MacKenzie, we will be in a position to hold a very brief meeting tomorrow to pass the report?

The Clerk: I suspect so, sir. I would like to check with the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do we authorize Mr. MacKenzie and Mr. Lahaie, then, to call such a meeting for—what is a good time? Right after your House opens, Senator?

Senator Godfrey: That would be a good time—three o'clock—because I have another meeting at three-thirty o'clock.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Three-fifteen?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have to be away tomorrow. I have to make a couple of speeches in London, Ontario, for my sins.

Senator Godfrey: Your question period is through at what time?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not mind coming down here at any time, but we obviously have to get seven members, and you two gentlemen—could you be . . . No, you have obligations in the House.

Mr. Goodale: Unfortunately, also, there are plans tomorrow for a special seminar, which I have committed myself to, right after the question period.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How about two-thirty? That would mean that people would have to leave the House—it should be a very, very quick meeting. Two-thirty then, is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I will take it on myself to get Mr. Balfour and Mr. Baldwin, and yourself, Senator Lafond, Mr. Béchard, Mr. . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You might be able to scare up one or two of the other senators, who seldom attend, to come down for the purpose—Senator Yuzyk, for example, or Senator Asselin.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then.

Senator Godfrey: I am constitutionally opposed to scaring up anybody who seldom attends on these occasions. We agreed in the Immigration Committee that we would not do that, and I think we should follow the same practice here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I think we will get the people . . .

Senator Godfrey: . . . here who know what they are doing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. Two-thirty it is then.

The meeting is adjourned.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Vous croyez, monsieur MacKenzie, que nous pourrions nous réunir brièvement demain pour adopter le rapport?

Le greffier: Je suppose. Il faut que je vérifie cependant . . .

Le coprésident (M. McCleave): Devons-nous autoriser MM. MacKenzie et Lahaie à convoquer une réunion? Quelle heure vous conviendrait? Tout de suite après que la Chambre aura commencé de siéger, sénateur?

Le sénateur Godfrey: Cela serait possible à 15 h 00 . . . j'ai une autre réunion à 15 h 30.

Le coprésident (M. McCleave): Trois heures un quart?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je dois m'absenter demain. Je dois faire un ou deux discours à London, Ontario, sans doute pour me faire pardonner mes péchés.

Le sénateur Godfrey: A quelle heure se termine la période des questions?

Le coprésident (M. McCleave): Quant à moi, je puis venir à n'importe quelle heure, mais il faut qu'il y ait sept membres. Vous deux, seriez-vous . . . Non, vous êtes retenus à la Chambre.

M. Goodale: Malheureusement, j'ai promis d'assister à un séminaire spécial tout de suite après la période des questions.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous être là à 14 h 30? Il faudrait que les députés quittent la Chambre . . . La réunion ne prendra que quelques minutes. Vous êtes d'accord pour 14 h 30?

Des voix: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais essayer de communiquer avec M. Balfour, M. Baldwin, vous-même, sénateur Lafond, M. Béchard . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pourriez peut-être surprendre un ou deux sénateurs parmi ceux qui ne viennent pas au comité très souvent, par exemple, le sénateur Yuzyk ou le sénateur Asselin.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Le sénateur Godfrey: Je suis opposé en principe à ce qu'on essaie de surprendre les membres qui ne viennent au comité qu'en de rares occasions—Nous avons décidé de ne pas procéder de cette façon au comité de l'Immigration; je voudrais bien que nous suivions la même procédure ici.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas, nous allons essayer de faire venir les gens . . .

Le sénateur Godfrey: . . . qui savent ce qu'ils font.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. La réunion de demain aura donc lieu à 14 h 30.

La séance est levée.

Issue No. 9

Thursday, February 3, 1977

Joint Chairmen:

**Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.**

Fascicule n° 9

Le jeudi 3 février 1977

Coprésidents:

**Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député**

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

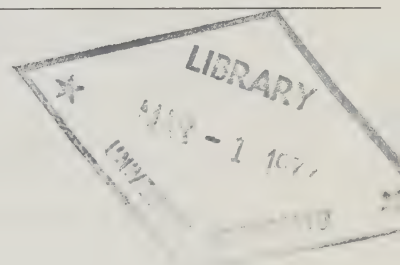
**The Second Report to the House of Commons,
Thursday February 3, 1977**

Y COMPRIS:

**Le deuxième rapport à la Chambre des communes,
le jeudi 3 février 1977**

**Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77**

**Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977**



STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

REPORT TO THE HOUSE

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Second Report, as follows:

1. In accordance with its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, your Committee has reviewed and scrutinized statutory instruments issued since January 1, 1972. This has proved to be an interesting and on many occasions difficult task. Your Committee has been helped in its works by two exceptionally able counsel, G. C. Eglington and Lise Mayrand, and their efficient secretary, Mrs. Helen Leroux.

CONTENTS

SECTION	SUBJECT	PARAGRAPH NUMBER
A—INTRODUCTION		2-8
B—CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS		9-13
C—THE SUBORDINATE NATURE OF STATUTORY INSTRUMENTS		14-16
D—AVAILABILITY OF SUBORDINATE LEGISLATION TO THE PUBLIC IN COMPREHENSIBLE FORM		17-20
E—DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT		21-55
F—MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS		56-69
G—THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE		70-80
H—SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER		81-84
I—THE LANGUAGE OF DELEGATION		85-95
J—THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS		96-103
K—ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS		104-113
L—SCRUTINY OF ENABLING POWERS		114
M—THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT		115-118

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son Deuxième rapport, 12 comme suit:

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité a étudié et vérifié les textes réglementaires publiés depuis le 1^{er} janvier 1972. Notre travail a été intéressant et souvent difficile. Le Comité a reçu l'aide de deux conseillers juridiques des plus compétents, G. C. Eglington et Lise Mayrand et de leur secrétaire M^{me} Helen Leroux qui s'est avérée très efficace.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION	SUJET	PARAGRAPHE
A—INTRODUCTION		2-8
B—CRITÈRES DE VÉRIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		9-13
C—LE CARACTÈRE SUBORDONNÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		14-16
D—POSSIBILITÉ POUR LE PUBLIC DE CONSULTER ET DE COMPRENDRE FACILEMENT LES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES		17-20
E—LACUNE DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE		21-55
F—QUESTIONS RELATIVES À LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		56-69
G—REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ		70-80
H—SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION		81-84
I—LE LIBELLÉ DES TEXTES DE DÉLÉGATION		85-95
J—LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÉGLEMENTS		96-103
K—POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS		104-113
L—VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS		114
M—MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		115-118

N—DEPARTURE FROM THE LANGUAGE OF THE STATUTES	119-121	N—DÉROGATION AU LIBELLÉ DES LOIS	119-121
O—SATISFACTION OF CONDITIONS PRECEDENT	122	O—RESPECT DES CONDITIONS PRÉALABLES	122
P—IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENTS—REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT	123-125	P—MISE EN OEUVRE DES ACCORDS INTERNATIONAUX AU MOYEN DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE	123-125
Q—AMENDMENT OF THE STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS	126	Q—MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	126
R—LEGISLATION BY REFERENCE	127	R—LÉGISLATION INCORPORÉE PAR RENVOI	127
S—POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES	128-131	S—LES POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES	128-131
T—DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL	132-138	T—DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL	132-138
U—EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY	139	U—EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE	139
V—STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT	140-141	V—TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	140-141
W—AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSES OF PARLIAMENT	142	W—APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT	142
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS		SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS PAR SUJETS	
APPENDIX I—DETAILED CONSIDERATION OF THE PRESENT DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT		ANNEXE I—ÉTUDE DÉTAILLÉE DE LA DÉFINITION ACTUELLE DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE	
APPENDIX II—SECTION 21, STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS		ANNEXE II—ARTICLE 21 DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	
APPENDIX III—AN ANALYSIS OF THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH THE LAW		ANNEXE III—ANALYSE DU PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER	

A.—INTRODUCTION

2. The purpose of this Report is to acquaint both Houses of Parliament with the work of the Committee between January 1974 and January 27, 1977, and to present to both Houses particular issues and problems that confront the Committee. In this Report matters arising from divers individual statutory instruments considered by the Committee will be used as illustrations only.

3. The Committee's primary function is to maintain a watch on the subordinate law made by delegates of Parliament. In the modern era Parliament has been forced by considerations of time and lack of technical and scientific expertise to leave to subordinates the making of detailed rules and regulations and to confine itself increasingly to setting the main structures of legislative interventions in society. However, Parliament retains responsibility for the law of the land and to the extent that those detailed rules and regulations are not subject to Parliamentary scrutiny Parliament is forfeiting its effective right to settle the laws that must be obeyed by the people. Parliamentary scrutiny of all such subordinate or delegated law is now an accepted part of the Parliamentary tradition in the Commonwealth. Its advent in Canada owes much to the Report of the MacGuigan Committee¹ which led to the passage of the Statutory Instruments Act. The Standing Joint Committee is aware of its serious responsibility in maintaining parliamentary sovereignty and supremacy.

4. The Committee has not to date reported on any particular statutory instruments partly because many instruments to which it has taken objection have been amended to remove the objectionable features. Similarly, undertakings to effect amendments or to take account of the Committee's objections in the next general review of a particular set of regulations or other statutory instruments have in many instances been accepted. Yet the principal reason for the Committee's delay in reporting on any particular instruments lies in the preoccupation of the Committee with legal problems, problems relating to its jurisdiction, the meaning of certain provisions of the Statutory Instruments Act, the powers contended for by the Crown as flowing from enabling powers in common use, and the refusal of legal officers of the Department of Justice serving in departments in certain circumstances to enter into significant correspondence with the Committee because they are aware of the Deputy Minister's original view, later supported by the present Minister, that the Committee should not be given any explanation or information because they were of the opinion that this would involve officers of the Department of Justice in the expression of legal opinions. To all these problems this Report will address itself.

5. The Committee wishes to assure both Houses that in accepting undertakings by departments of state and regulation-making authorities to repeal or to amend regulations and other statutory instruments the Committee does not compro-

A.—INTRODUCTION

2. Le présent rapport a pour but d'informer les deux Chambres du Parlement des travaux qu'a effectués le Comité depuis janvier 1974 et des problèmes avec lesquels il est aux prises. Les textes réglementaires qu'a étudiés le Comité et qui posent ces problèmes ne sont cités dans le présent rapport qu'à titre d'exemples.

3. La fonction primordiale du Comité est d'examiner les mesures législatives subordonnées établies par les délégués du Parlement. Faute de temps et de spécialistes techniques et scientifiques le parlement de l'ère moderne s'est vu forcé de confier à des subordonnés l'établissement de règles et de règlements détaillés pour se consacrer de plus en plus à jeter les bases des grandes structures d'intervention législative dans la société. Le Parlement n'en reste pas moins responsable des lois du pays et, dans la mesure où les règles et les règlements en question ne sont pas soumis à la vérification du Parlement, celui-ci abdique son droit réel d'édicter des lois auxquelles doivent se soumettre les citoyens. La vérification, par le Parlement, de toutes les mesures législatives subordonnées est maintenant acceptée comme partie intégrante de la tradition parlementaire au sein du Commonwealth, et l'adoption de cette pratique au Canada est en grande partie imputable à la présentation du rapport du Comité MacGuigan¹, lequel a entraîné l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité mixte permanent est fort conscient de la lourde responsabilité qui lui incombe de maintenir la souveraineté et la suprématie du Parlement.

4. Jusqu'à présent, le Comité n'a fait rapport d'aucun texte réglementaire précis, en partie parce qu'un grand nombre de ceux qu'il désapprouvait ont été modifiés dans le sens voulu. De même, dans plusieurs cas, on s'est engagé à effectuer des modifications ou à tenir compte des objections du Comité lors de la révision générale suivante d'un règlement ou autre texte réglementaire. Cependant, le Comité n'a pas encore fait rapport de textes réglementaires précis fondamentalement parce qu'il a éprouvé des problèmes d'ordre juridique qui mettaient en cause l'étendue de sa juridiction, la signification de certaines dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, l'étendue des pouvoirs que la Couronne prétend s'attribuer en vertu des pouvoirs habilitants d'usage courant, et le fait que des conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès des ministères aient refusé d'avoir dans certaines circonstances des échanges de vues sérieux avec le Comité, se conformant par là à la position originale du sous-ministre, plus tard supportée par le ministre actuel, à l'effet qu'on ne donne aucune explication ou information parce qu'ils croyaient que cela amènerait les officiers du ministère de la Justice à exprimer un avis ou une opinion juridique. C'est à tous ces problèmes que le présent rapport s'attaque.

5. Le Comité voudrait assurer les deux Chambres qu'il ne compromet nullement son indépendance et qu'il ne déborde pas du cadre de sa compétence en acceptant des ministères et des autorités réglementantes qu'ils s'engagent à abroger ou à

mise its independence, nor does it divest itself of jurisdiction. All statutory instruments stand permanently referred to the Committee by virtue of section 26 of the Statutory Instruments Act and every undertaking to repeal, to amend or to reconsider a regulation or other statutory instrument is kept under review to ensure that the undertaking is carried out. The Committee wishes to record its appreciation of the co-operation extended to it by many departments and regulation-making authorities.

6. The following general statistics as of 15th July, 1976, may serve to illustrate the extent and progress of the Committee's work.

Instruments Considered by the Committee (excluding Income Tax, Veterans Land Act, Immigration Special Relief Regulations) 1,348

(a) Instruments Committee has objected to, queried, asked for explanation 689

(b) Awaiting Reply from Departments *202

Reply received and Committee satisfied 140

Reply received, further correspondence ensues 102

Reply received, remedial action promised and taken 108

Reply received, remedial action promised but not yet taken (including cases where Department will reconsider in light of experience; will do in future) 53

Reply received and Committee not satisfied 24

Reply received but not yet considered by Committee 19

Instruments involving points relating to drafting of enabling powers 3

Defect cured by subsequent indemnifying and validating legislation 2

Dispensations of a type that have been superseded by general regulations 11

Enabling Powers amended or other legislative action taken 3

Total of (b) 637

modifier des règlements ou autres textes réglementaires. En vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, tous les textes réglementaires sont soumis en permanence à l'examen du Comité et ce dernier contrôle tout engagement d'abrogation, de modification ou de réexamen d'un règlement ou autre texte réglementaire pour s'assurer qu'on y donne suite. Le Comité désire exprimer officiellement sa satisfaction aux nombreux ministères et aux nombreuses autorités réglementantes qui lui ont accordé la collaboration voulue.

6. Les statistiques générales suivantes au 15 juillet 1976 peuvent illustrer l'étendue et l'état des travaux du Comité.

Textes réglementaires étudiés par le Comité (à l'exclusion de ceux qui relèvent de l'Impôt sur le revenu et de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, et des Règlements de dispense de l'Immigration) 1,348

a) Règlements auxquels le Comité s'est opposé, au sujet desquels il s'est renseigné et a demandé des explications 689

b) Réponses de ministères non parvenues *202

Réponses reçues jugées satisfaisantes par le Comité 140

Réponses reçues suivies de correspondance ultérieure 102

Réponses reçues, mesures correctives promises et prises 108

Réponses reçues, mesures correctives promises mais non encore appliquées (y compris les cas où le ministère fera un nouvel examen à la lumière de l'expérience; apportera les correctifs voulus à l'avenir) 53

Réponses reçues jugées insatisfaisantes par le Comité 24

Réponses reçues mais non encore examinées par le Comité 19

Textes réglementaires dont les textes habilitants eux-mêmes font l'objet de l'étude 3

Défaut corrigé par l'adoption subséquente d'une loi d'indemnisation et de validation 2

Dispenses remplacées par des règlements généraux 11

Pouvoirs habilitants modifiés ou autre mesure législative prise 3

Total de b) 637

Note: The figures in (a) and (b) do not correspond because of the holding of files in connection with Dispensation, Definition of a Statutory Instrument and Delegation

Remarque: La différence entre les chiffres en a) et b) est attribuable à l'examen collectif des dispenses, de la définition d'un texte réglementaire et de la délégation

without any specific action having been taken in respect of each file individually

Instruments awaiting consideration by the Committee 332

* 84 of these Instruments are included in one enquiry directed to the Department of Industry, Trade and Commerce April 13/76

7. The Committee's manner of proceeding may be of interest to Honourable Senators and Members of the House of Commons as it differs somewhat from the procedure adopted by like Committees in Great Britain and in Commonwealth countries where instruments are in most instances scrutinized either as part of the very process of their making or are subject to negative disallowance and positive affirmation procedures. Your Committee sees instruments only after they have already been made (and published, in those cases in which they are published) and there were in 1969 only 11 Statutes of Canada which provide for disallowance or affirmation procedures in the Houses.²

8. Instruments, as published, or as they come to the attention of the Committee or its counsel, are first perused by counsel who submit the instruments to the Committee with any pertinent comments or explanatory material elicited from departments and regulation-making authorities. The Committee, which meets weekly in public while the Houses are sitting, and monthly otherwise, to deal with its permanent reference, considers the instruments and accompanying material and if it finds any feature of a particular instrument questionable as appearing to transgress any of its Criteria for scrutiny, the relevant department or authority is informed of the Committee's views through its Designated Instruments Officer and invited to offer an explanation or to give assurances either as to the meaning and operation of an instrument or as to amendment of the instrument. In many instances the explanations or assurances received from departments are entirely acceptable to the Committee upon its further consideration of the instruments and nothing further need be done unless promised action is not taken. In cases in which the Committee regards the explanation as not disposing of the objection the department or authority is informed of the Committee's views and of the Committee's suggestions as to the remedial action which should be taken. As will appear from the statistics in paragraph 6, this procedure has resulted in many amendments to and undertakings to amend instruments. Unfortunately, the Committee's manner of proceeding has been frustrated in a considerable number of other instances by the refusal of some Designated Instruments Officers, who are lawyers in the service of the Department of Justice, to give explanations which involve any points of law or to accept the Committee's invitation to give reasons why some feature of an instrument which appears to the Committee to be *ultra vires* the enabling power is in truth *intra vires*. Further, there have been instances of a refusal to express any view on the interpretation of words in an instrument or to affirm or to deny that they are obscure or ambiguous or otherwise in need of clarification. This causes serious difficulties to the Committee. This matter receives a separate treatment in section G of this Report: "The Withholding of Information from the Committee".

sans que chacun des textes pertinents ait fait l'objet d'une mesure particulière

Textes réglementaires non encore étudiés par le Comité 332

* Quatre-vingt-quatre textes réglementaires font l'objet d'une seule demande de renseignements adressée le 13 avril 1976 au ministère de l'Industrie et du Commerce

7. Les honorables sénateurs et les députés s'intéresseront peut-être à la méthode de travail du Comité, qui diffère quelque peu de celle qu'adoptent les Comités analogues de la Grande-Bretagne et des pays du Commonwealth où, la plupart du temps, les textes réglementaires sont vérifiés au cours de leur élaboration, ou encore assujettis à des procédures de résolution négative et affirmative. Au Canada, le Comité n'examine les textes réglementaires qu'après qu'ils ont été établis, et publiés, le cas échéant; en 1969, il existait seulement onze lois du Canada qui stipulaient des procédures de résolution affirmative et négative des Chambres.²

8. Les textes réglementaires, lorsqu'ils sont publiés ou soumis sous une autre forme à l'attention du Comité ou de ses conseillers juridiques, sont d'abord examinés par ces derniers qui les présentent au Comité, accompagnés de commentaires pertinents ou explications obtenues auprès des ministères et des autorités réglementantes. Le Comité qui se réunit toutes les semaines lorsque la Chambre siège et une fois par mois durant les ajournements pour étudier son ordre de renvoi permanent, examine les textes réglementaires et les documents qui les accompagnent, et s'il conteste certains de leurs aspects ou que ces derniers lui paraissent transgresser ses critères de vérification, il en informe l'agent de liaison du ministère ou de l'autorité en cause, et l'invite à expliquer ou à justifier la signification et le fonctionnement d'un texte réglementaire, ou à promettre des modifications. Dans bien des cas, le Comité accepte toutes les explications et justifications ou tous les engagements du ministère après avoir examiné à nouveau le texte réglementaire, et aucune autre mesure ne s'impose, à moins que les engagements ne soient pas tenus. Lorsque le Comité considère qu'après explication, son objection tient toujours, il le fait savoir au ministère ou à l'autorité en cause et fait des suggestions quant aux mesures correctives à prendre. Comme l'indiquent les statistiques du paragraphe 6, cette méthode a donné lieu à de nombreuses modifications des textes réglementaires, et a permis au Comité d'obtenir maints engagements de modifications subséquentes. Malheureusement, cette méthode de travail du Comité s'est très souvent trouvée neutralisée par l'attitude de certains agents de liaison qui sont des avocats au service du ministère de la Justice et refusent à ce titre de donner des explications sur des points de droit ou de démontrer, à la demande du Comité, que certains aspects d'un texte réglementaire qui, à ce dernier, paraissent outrepasser la juridiction du pouvoir habilitant, sont en vérité *intra vires*. De plus, dans certains cas, on a refusé de donner une quelconque opinion sur l'interprétation de certains mots d'un texte réglementaire, ou de reconnaître ou nier qu'ils étaient obscurs, ou ambigus, ou qu'ils exigeaient des éclaircissements. Ceci cause de sérieuses difficultés au Comité. Cette question est traitée séparément dans la partie G du présent rapport intitulée «Refus de divulguer des renseignements au Comité».

B.—CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS

9. In order to assess statutory instruments in the exercise of its permanent reference the Committee has adopted fourteen criteria. These were adopted by the Senate on November 14, 1974 (English text) and December 4, 1974 (French text) and were concurred in by the House of Commons in both languages on December 13, 1974.

10. The criteria are as follows:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgement of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

(10) without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

© B.—CRITÈRES DE VÉRIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

9. Pour examiner les textes réglementaires conformément à son ordre de renvoi permanent, le Comité a adopté quatorze critères. Le Sénat en a approuvé la version anglaise le 14 novembre 1974 et la version française le 4 décembre 1974; la Chambre des communes en a approuvé les deux versions le 13 décembre 1974.

10. Voici la liste des critères:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1) a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2) ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3) a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4) utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5) a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6) implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7) paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8) stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9) en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10) sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

(12) is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

The Committee recommends that its criteria for scrutiny be written into the Statutory Instruments Act so that they will not need to be adopted and concurred in anew by the two Houses at the commencement of every Session and Parliament. The Committee believes that an additional criterion should be added, namely, whether a statutory instrument trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

11. The following examples of regulations and other statutory instruments that have been found by the Committee to transgress or to illustrate the above criteria may assist in an understanding of the Committee's work.

Criterion 1 (a)—is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law.

1. The Committee draws attention to its remarks upon sub-delegation of rule-making power and the pretended power of dispensing with regulations in sections H, I and J of this Report.

2. SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

At the time of the making of these Regulations, section 34.15 (3) of the National Housing Act did not permit of regulations being made to dispense with the existing regulations governing the minimum number of persons to occupy premises in respect of which loans were made. The number was set at not less than two occupants, one an adult and one a dependent child of that adult. (Section 97.3 of the National Housing Loan Regulations—SOR/73-461). Notwithstanding that provision, SOR/74-49 purported to dispense with that requirement and to allow a loan to be made in respect of a housing unit to be occupied by two named adult persons resident in Lethbridge, Alberta. In the course of correspondence with the Legal Division of Central Mortgage and Housing Corporation, it became apparent that the attempt by SOR/73-461 to specify the "composition" of the minimum number of occupants was itself *ultra vires*. Subsequently, section 34.15 (3) of the Act was amended by 23-24 Eliz. II cap. 82, section 3, to give the Governor in Council power both to specify the composition of the minimum number of occupants and to make regulations specifying different numbers of occupants for different family housing units.

11) impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12) n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

13) est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14) pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Le Comité recommande que les critères de vérification du Comité soient inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session. Le Comité croit qu'un critère additionnel devrait être ajouté à savoir si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

11. Les exemples suivants de règlements et autres textes réglementaires qui, selon le Comité, illustrent ou ne respectent pas les critères susmentionnés aideront peut-être à faire comprendre la nature des travaux du Comité.

Critère n° 1a)—n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier.

1. Le Comité voudrait attirer l'attention sur ses remarques relatives à la sous-délégation du pouvoir de réglementation et au prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des règlements, qui se trouvent aux sections H, I et J du présent rapport.

2. DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

A l'époque de l'établissement de ce règlement, le paragraphe 34.15 (3) de la Loi nationale sur l'habitation n'autorisait pas que soient établis des règlements dispensant des particuliers des règlements en vigueur qui fixaient le nombre minimal de personnes devant occuper les lieux à l'égard desquels les prêts étaient consentis. Ce nombre minimal était fixé à deux personnes, dont un adulte et un enfant à la charge de celui-ci (article 97.3 des Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—DORS/73-461). Nonobstant cette disposition, le DORS/74-49 avait pour effet de dispenser de cette exigence, en autorisant un prêt pour un logement familial devant être occupé par deux adultes expressément désignés qui résidaient à Lethbridge (Alberta). Un échange de lettres avec le contentieux de la Société centrale d'hypothèques et de logement a permis de constater que le fait de préciser la «composition» du nombre minimal des occupants, dans le DORS/73-461, était lui-même *ultra vires*. En conséquence, le paragraphe 34.15 (3) de la Loi fut modifié par l'article 3 de 23-24 Eliz. II, c. 82, qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir de préciser la composition du nombre minimal des occupants et de faire des règlements pour préciser le nombre d'occupants pertinent pour des logements familiaux différents.

3. *SOR/72-402, Public Service Employment Regulations, amendment*

The Committee considered section 7 (2) of the Regulations to be both *ultra vires* the Public Service Employment Act and inconsistent with sections 10 and 33 of the same Act, for it constituted an attempt to alter the basic system of recruitment laid down in mandatory terms in section 10 in substituting the opinion of a responsible staffing officer in other than cases of urgency for a "process of selection designed to establish the merit of candidates." The Committee also considered section 7 (2) of the Regulations to be inconsistent with section 11 of the Act in that the opinion the subsection refers to is not that of the Commission, as called for by section 11, but of a "responsible staffing officer".

The Public Service Commission appears to have accepted the force of the Committee's views. The Commission is currently preparing amendments to the Act and the Committee has informed the Commission that what is required is a retroactive amendment to the Act validating the appointments made under section 7 (2) of the Regulations (which is still purportedly in force) and indemnifying all involved in the paying of salary and fringe benefits to all those so appointed.

4. *SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations*

The authority for these Regulations rests in a series of votes in Appropriation Acts. (This method of authorizing subordinate legislation is discussed fully *infra*, section K.) Originally confined to making loans to Indians, the purposes of the earlier votes were extended by Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967 to include loans to Eskimos "on the same terms and conditions, for the same purposes and subject to the same provisions ... as loans made to Indians ...". However, section 3 (1) (b) of the Regulations imposes a restriction on a loan to an Eskimo which does not apply in the case of a loan to an Indian, namely that the location of the house in respect of which the loan is to be made must be acceptable to the Minister.

The Designated Instruments Officer of the Department of Indian Affairs and Northern Development declined to advance any argument to the Committee justifying this provision as *intra vires* the enabling power on the grounds that to do so would involve him in the expression of a legal opinion to the Committee which the Deputy Minister of Justice has opined is not a proper function for an officer of the Department of Justice. This withholding of information from the Committee is considered *infra*, section G.

Criterion No. 1 (b)—does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument.

1. While all Departments and authorities, with the exception of the Honourable the Treasury Board, appear now to be prepared to disclose all the authority on which they are relying in making regulations, the Committee draws attention to the non disclosure of the place of publication of some authority (Sections D and E *infra*) and the failure to shew when and where

3. *DORS/72-402, Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, modification*

Le Comité a estimé que le paragraphe 7 (2) du règlement était *ultra vires* de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et qu'il était incompatible avec les articles 10 et 33 de la même loi, car il constituait une tentative de dérogation au principe fondamental de recrutement formellement prescrit par l'article 10, en ce qu'il remplaçait, dans des cas où l'urgence ne l'imposait pas, une «méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats» par l'opinion d'un agent du personnel responsable. Le Comité a aussi estimé que le paragraphe 7 (2) du règlement était incompatible avec l'article 11 de la Loi, car la décision que mentionnait le paragraphe n'était pas, comme l'indique l'article 11, celle de la Commission mais celle d'un «agent du personnel responsables».

La Commission de la Fonction publique semble s'être rendue aux arguments du Comité; elle prépare actuellement des modifications à la Loi, et le Comité lui a fait savoir qu'il fallait faire une modification rétroactive pour valider les nominations faites conformément au paragraphe 7 (2) du règlement (qui est encore réputé en vigueur), et pour protéger toutes les personnes qui ont versé un salaire et des avantages sociaux aux employés ainsi nommés.

4. *DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux*

Ce règlement se fonde sur une série de crédits figurant dans des lois portant affectation de crédits. (Un examen de cette méthode d'autorisation d'une mesure législative subordonnée figure plus loin, à la section K.) Limitée, à l'origine, à des prêts aux Indiens, l'application de ces crédits s'est étendue, par le crédit L51a de la Loi des subsides n° 7 de 1967, à des prêts aux Esquimaux «selon les mêmes modalités et conditions, pour les mêmes buts et soumis aux mêmes conditions ... que les prêts concédés aux Indiens ...». Cependant, l'alinéa 3 (1) b) du règlement impose une restriction sur un prêt accordé à un Esquimaux qui n'existe pas dans le cas d'un Indien, puisqu'il est en effet prévu que le ministre doit donner son accord pour l'emplacement de l'habitation en question.

L'agent de liaison du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a refusé de fournir au Comité une explication démontrant que cette disposition était *intra vires* du pouvoir habilitant, car il lui donnerait ainsi une opinion juridique, ce que le sous-ministre de la Justice considère comme extérieur aux attributions d'un agent de son ministère. La section G traite de la question des renseignements refusés au Comité.

Critère n° 1b)—n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi.

1. Bien que tous les ministères et toutes les autorités, à l'exception du Conseil du Trésor, semblent maintenant disposés à divulguer tous les pouvoirs sur lesquels ils se fondent pour édicter des règlements, le Comité désire attirer l'attention sur la non-divulgaration du lieu de publication de certains pouvoirs habilitants (sections D et E plus loin) et sur l'omission de la

enabling sections in statutes have been amended since the last revision of the statutes in 1970 (section F *infra*).

2. *SOR/73-548, Copyright Fees Order, SOR/73-549, Industrial Design Fees Order*

These two Orders were headed respectively Copyright Act and Industrial Design Act. They were expressed to be made pursuant to unpublished Orders in Council. The Committee considers that, where the authority for a piece of subordinate legislation is an Order in Council which has not itself been treated as a regulation, it should nonetheless be published for otherwise no one can determine whether or not the subordinate legislation is in truth *intra vires* and all conditions in the Order have been observed.

In the case of both these Orders, the true enabling authority was section 13 of the Financial Administration Act, under which the unpublished Orders in Council were made authorizing the Minister to set fees. In the case of the Copyright Act, section 41 (1) does provide a power to impose higher charges than those imposed under the Act, but there is no such provision in the Industrial Design Act. The Privy Council Office has agreed that in future cases section 13 of the Financial Administration Act will be cited as the enabling authority along with the Order in Council made thereunder, which will in future be published as a matter of public interest in Part II of the Canada Gazette.

3. *SI/73-48, Schedule to the Narcotic Control Act, amendment*

This addition of a substance to the Schedule was accomplished in an Order which recited the incorrect enabling authority. The Privy Council Office has relied upon the dismissal of leave to appeal by the Supreme Court of Canada from a conviction for possession of the substance so added, for the proposition that an instrument is not rendered invalid by a misrecital of enabling authority. The Committee has this proposition under advisement but considers, nonetheless, that this statutory instrument should be revoked and a new addition to the Schedule made reciting the correct authority. It would appear that the Privy Council Office is not prepared to comply with the Committee's views.

Criterion No. 2—has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication.

The Committee has had no occasion to invoke this Criterion. However, the Committee is of the view that many statutory instruments have not been treated as such because of the view taken by the Department of Justice of the definition of a statutory instrument in section 2 of the Statutory Instruments Act. This matter is considered in detail in section E *infra*.

Criterion No. 3 (a)—has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute.

date et la référence exacte des articles habilitants modifiés depuis la dernière révision des statuts en 1970 (section F).

2. *DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels*

Ces deux ordonnances avaient respectivement pour loi-titre Loi sur le droit d'auteur et Loi sur les dessins industriels. Elles étaient réputées être faites conformément à des décrets en conseil non publiés. Le Comité considère que lorsque le pouvoir habilitant d'une mesure législative subordonnée est un décret en conseil qui n'a lui-même pas été traité comme un règlement, il devrait néanmoins être publié, car autrement personne ne peut déterminer si la mesure législative subordonnée est réellement *intra vires* et si toutes les conditions du décret ont été respectées.

Dans le cas de ces deux ordonnances, le véritable pouvoir habilitant était l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, en vertu duquel ont été établis les décrets en conseil non publiés autorisant le ministre à fixer des droits. Dans le cas de la Loi sur le droit d'auteur, le paragraphe 41 (1) confère le pouvoir d'imposer des droits plus élevés que ceux qui le sont en vertu de la Loi, mais aucune disposition du genre n'existe dans la Loi sur les dessins industriels. Le Bureau du Conseil privé a convenu que dans les cas à venir, l'article 13 de la Loi sur l'administration financière serait cité comme texte habilitant de concert avec le décret du conseil qu'il permet d'établir, et que ce dernier serait dorénavant publié dans l'intérêt public dans la Partie II de la Gazette du Canada.

3. *TR/73-48, Annexe de la Loi sur les stupéfiants, modification*

L'addition d'une substance à l'annexe s'est faite par une ordonnance qui n'énonçait pas le texte habilitant correctement. Le Bureau du Conseil privé s'est fondé sur le rejet, par la Cour suprême du Canada, de l'autorisation d'interjeter appel à la suite d'une condamnation pour possession de la substance ainsi ajoutée, pour affirmer qu'un texte réglementaire ne devient pas invalide parce que le pouvoir habilitant a été mal cité. Le Comité en tient compte, mais il considère néanmoins que le texte réglementaire devrait être abrogé et qu'une nouvelle addition devrait être faite à l'annexe pour citer correctement le pouvoir habilitant. Il semblerait que le Bureau du Conseil privé ne soit pas disposé à se ranger aux vues du Comité.

Critère n° 2—ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'invoquer ce critère. Toutefois, il est d'avis que de nombreux textes réglementaires n'ont pas été traités comme tels en raison de l'attitude qu'a adoptée le ministère de la Justice envers la définition d'un «texte réglementaire» qui figure à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. Cette question est étudiée en détail à la section E plus loin.

Critère n° 3a)—ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante.

SOR/72-261, Direction to the Canadian Radio-Television Commission Respecting ineligibility to hold Broadcasting Licences

Section 27 (2) of the Broadcasting Act imposes a tabling requirement which applies to this Direction. It did not appear to the Committee that the tabling requirement had been met, an impression that was confirmed by the Department of Communications by letter of July 30, 1975. Despite reminders the Department took over one year to examine the legal status of the untabled Direction only to advise on September 1, 1976 that it was the Department's views that "the failure to have the order tabled before Parliament, as is required under Section 27 of the Broadcasting Act, does not invalidate it". To date the Direction has not been tabled. Nor has it been remade and tabled within due time. The Committee has the Department's view as to the consequences of failure to table under advisement.

Criterion No. 3 (b)—does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition.

1. SOR/74-596, Cranberries Duty Order, 1974

Section 11 of the Customs Tariff empowers the Governor in Council to reduce duties on goods imported into Canada "from any country or countries as may be deemed reasonable by way of compensation for concessions granted by any such country or countries". The Cranberries Duty Order, 1974 did not reveal upon its face that some concession or concessions had been granted which led to the reduction of duties on cranberries. The Designated Instruments Officer for the Department of Finance has advised the Committee that in future Orders issued pursuant to section 11 of the Customs Tariff will refer to the fact of concessions having been granted by other countries to Canada justifying the duty reductions provided for in the Orders.

2. SOR/73-14, SOR/73-128, SOR/73-244, SOR/74-122, SOR/74-550, Federal Court Rules

Section 46 (4) of the Federal Court Act requires that notice be given in the Canada Gazette of any proposal to amend, vary, revoke or add to any rule or rules of the Court at least sixty days before implementing the proposal with the consent of the Governor in Council, either as originally drafted or altered in light of representations received as a result of publication of the notice in the Gazette. The form of notice must invite interested persons to submit written representations. While the Committee's searches revealed that the requirements had been complied with, compliance did not appear on the face of the amending Orders. The Director of Legal Services to the Privy Council Office acquiesced in the Committee's views that compliance with the terms of section 46 (4) of the Act should appear in all future amendments.

Criterion No. 4—makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative.

DORS/72-261, Directive à l'intention du Conseil de la radio-télévision canadienne concernant l'inhabilité à détenir des licences de radiodiffusion

Le paragraphe 27 (2) de la Loi sur la radiodiffusion impose une exigence de dépôt qui s'applique à cette directive. Il n'a pas semblé au Comité que l'exigence de dépôt avait été remplie, impression qui a été confirmée par le ministère des Communications dans une lettre du 30 juillet 1975. Ce ministère a pris un an pour examiner le statut juridique de la directive non déposée, pour finalement aviser le Comité, le 1^{er} septembre 1976, que l'opinion du ministère était «que le défaut de déposer la directive devant le Parlement, tel que requis par l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion, n'invalide pas celle-ci». A ce jour, la directive n'a pas été déposée. Elle n'a pas non plus été établie à nouveau et déposée durant la période prévue. Le Comité étudie présentement l'opinion du ministère relative aux conséquences du défaut de dépôt.

Critère n° 3b)—n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions.

1. DORS/74-596, Décret visant le droit sur les canneberges, 1974

L'article 11 du Tarif des douanes confère au gouverneur en conseil le pouvoir de réduire les droits sur les produits importés au Canada «de tout ou tous autres pays, en compensation de concessions accordées par ce ou ces pays». Le décret visant le droit sur les canneberges de 1974 n'énonçait pas clairement que certaines concessions avaient été accordées et qu'elles avaient entraîné la réduction des droits sur les canneberges. L'agent de liaison du ministère des Finances a avisé le Comité qu'à l'avenir, les décrets établis en vertu de l'article 11 du Tarif de douanes énonceraient que des concessions ont été accordées par d'autres pays au Canada, justifiant ainsi la réduction de droit stipulée par les décrets.

2. DORS/73-14, DORS/73-128, DORS/73-244, DORS/74-122, DORS/74-550, Règles de la Cour fédérale

Le paragraphe 46 (4) de la Loi sur la Cour fédérale exige qu'avis soit donné dans la Gazette du Canada de toute proposition visant à modifier, à abroger ou à compléter une règle ou des règles de la Cour au moins soixante jours avant la mise à exécution de la proposition avec le consentement du gouverneur en conseil, soit sous la forme dans laquelle elle a d'abord été rédigée, ou dans sa forme modifiée à la lumière des requêtes reçues à la suite de la publication de l'avis dans la Gazette. La forme de l'avis doit inviter les intéressés à présenter des observations par écrit. Bien que les recherches du Comité aient révélé que les exigences avaient été remplies, les décrets modificateurs ne l'établissaient pas clairement. Le directeur du contentieux du Bureau du Conseil privé est convenu avec le Comité que l'observation des conditions du paragraphe 46 (4) de la Loi devrait être énoncée dans tous les amendements futurs.

Critère n° 4—utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prerogative.

1. *SOR/73-604, Pacific Tariff of Wharf Charges, section 15 (4)*

Section 15 (1) provides for two circumstances in which free time shall be allowed. Yet section 15 (4) confers upon the National Harbours Board a discretion to extend or to limit the free time so provided for. The National Harbours Board advised the Committee that the reason for the discretion was to accommodate unforeseeable circumstances, such as labour problems, which can delay processing of documents on handling of cargo. Given this explanation, the Committee could not see why the Board should require a discretion to limit free time. The National Harbours Board has agreed and will be revising the Regulations at an early date. The Committee notes that in SOR/76-190, Montreal Harbour Railway Tariff, a similar provision (section 4.1) has been confined to the extension of free time.

2. *SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities*

The Port Alberni Harbour Commission has, in certain circumstances, power to require a small vessel to vacate its position at a small vessel facility before the time contracted and paid for has expired. Pursuant to section 7 of these Regulations the Commission has a discretion whether or not to refund rates paid in advance in respect of the period for which a vessel is required to vacate its berth. The Committee considered that there should be an obligation to make such a refund and that, if the Commission wished to have authority to set off against such a refund any other sums owing to it by a vessel owner, it should be given that authority expressly. The Ministry of Transport advised that refunds are made subject to deductions for liabilities incurred during the actual periods of berthage, for example utility services. It had been considered that a provision specifically covering such deductions would be too complex. The Ministry has agreed to reconsider the matter when the next amendment to the Regulations is processed.

3. *SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations, section 10 (a)(ii)*

The Committee has questioned this provision on the grounds of vires as being made under an enabling power introduced by the word "respecting", a matter discussed more fully infra section H, paragraph 84 and section I, paragraphs 89, 90, 91 and 92. The provision also strikes the Committee, even if *intra vires*, as obnoxious as amounting to a gross interference with the liberties of the subject and as an attempt to force importers to countenance the re-creation of the General Warrant, declared to be illegal in *Entick v. Carrington* (1765).³ The provision reads:

"10. No payment shall be made under these Regulations to an eligible importer unless he has

1. *DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique, paragraphe 15 (4)*

Le paragraphe 15 (1) prévoit qu'un séjour gratuit doit être accordé dans deux circonstances. Pourtant, le paragraphe 15 (4) confère au Conseil des ports nationaux le pouvoir discrétionnaire de prolonger ou de limiter la durée du séjour gratuit ainsi prescrit. Le Conseil des ports nationaux a avisé le Comité que le pouvoir discrétionnaire avait été accordé afin qu'on puisse faire face aux circonstances imprévisibles, comme les problèmes de relations de travail, qui peuvent retarder l'acheminement des documents liés à la manutention de la marchandise. Ayant reçu cette explication, le Comité ne peut pas comprendre pourquoi le Conseil aurait besoin d'un pouvoir discrétionnaire pour limiter la durée du séjour gratuit. Le Conseil des ports nationaux a accepté de réviser le règlement le plus tôt possible. Le Comité note que dans DORS/76-190, Tarif des droits ferroviaires du port de Montréal, une disposition semblable (article 4.1) a été limitée à la prolongation de la durée du séjour gratuit.

2. *DORS/75-291, Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni*

La Commission du port de Port Alberni a, dans certaines circonstances, le pouvoir d'obliger un petit navire à quitter la place qu'il occupait dans un emplacement pour petit navire avant que le temps stipulé et pour lequel les droits ont été acquittés soit expiré. Conformément à l'article 7 de ce règlement, la Commission peut, à sa discrétion, rembourser ou non les droits payés à l'avance relativement à la période pour laquelle un navire a été requis de quitter les lieux d'amarrage. Le Comité considère qu'un tel remboursement devrait être obligatoire et que, si la Commission désire avoir la possibilité de compenser ce remboursement par la liquidation d'une dette exigible du propriétaire du navire, il faudrait que ce pouvoir lui soit conféré expressément. Le ministère des Transports nous a informés que les remboursements sont faits sous réserve de la déduction des dettes contractées pendant les périodes d'amarrage réel, par exemple pour les services publics. On a considéré qu'une disposition traitant précisément de telles déductions serait trop complexe. Le Ministère a accepté de reconsidérer la question lorsque le prochain amendement au règlement sera à l'étude.

3. *DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, sous-alinéa 1 0a)(ii)*

Le Comité s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition qui avait été établie en vertu d'un pouvoir habilitant introduit par le mot «concernant»; cette question sera discutée plus longuement dans la section H ci-dessous au paragraphe 84, et dans la section I, aux paragraphes 89, 90, 91 et 92. La disposition déplaît au Comité même si elle est *intra vires*, car elle se résume à une grossière ingérence dans les libertés du sujet et constitue une tentative visant à forcer les importateurs à approuver la remise en vigueur du mandat général, (*General Warrant*) déclaré illégal dans *Entick c. Carrington* (1765).³ La disposition se lit comme suit:

«10. Le paiement d'une indemnité d'importation à un importateur admissible aux termes du présent règlement est assujéti aux conditions suivantes:

(a) given an undertaking in writing to the Board that ...

(ii) he will allow any person designated by the Board to enter any premises of the importer in order to examine, take copies of or extracts from, any records, books, papers or other document found thereon that, in the opinion of that person, relates to the payment of import compensation to that importer.”

It is observed that this provision does not confine the right of entry to reasonable times of the day. It also gives the designated person an unfettered discretion to decide what documents do and do not relate to the payment of import compensation. This necessarily carries with it the “right” to inspect any and all papers or records of an importer (including, for example, his personal records, income tax records, etc.) for the purpose of classifying them. There is no let whatever on the classification arrived at by the officer and hence on the documents he may copy. Such extraordinarily wide powers of entry and inspection are thoroughly undesirable.

4. *SOR/72-407, Explosives Regulations, amendment*

While power to make regulations governing the sale of explosives is provided for by section 4 (n) of the Explosives Act, the Committee objected to the new section 108.1 (2) of the Regulations, added by this amendment, in that it prohibited the sale of fireworks to a person who *appears* to be under the age of eighteen years. The Committee considered that the subsection could be given effect to in this wise: even if you are over the age of eighteen years, if you appear to be under eighteen years, you may not buy fireworks.

The Department of Energy, Mines and Resources agreed that the subsection should be replaced by more equitable wording, a result accomplished by SOR/75-557 so that the subsection now reads:

“108.1 (2) No person shall sell any fireworks to a person who appears to be under the age of eighteen years and does not produce evidence that he is of the age of eighteen years or over.”

Criterion No. 5 (a)—tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute.

1. The Committee draws attention to its remarks on subjectively worded tests *infra*, section T.

2. *SOR/74-59, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, section 16 (4)*

This subsection provides that:

“(4) Where any vessel or goods have been seized under subsection (1) and proceedings in respect of the offence have been instituted, the court or judge may, with the consent of the protection officer who made the seizure, order the vessel or goods to be returned to the person from whom they were seized upon the giving to Her Majesty of security by bond, with two sureties, in an amount and form satisfactory to the Minister.”

(a) il doit s'engager par écrit envers l'Office ...

(ii) à permettre à toute personne désignée par l'Office de pénétrer dans tous ses locaux pour y examiner les dossiers, livres et autres documents qu'elle y trouve, en faire des copies ou en prendre des extraits dans les cas où cette personne estime qu'ils sont rattachés au paiement d'une indemnité d'importation à cet importateur admissible,»

On constate que cette disposition ne limite pas le droit de perquisition à des périodes raisonnables de la journée. Elle donne aussi à la personne désignée toute latitude de décider quels documents ont ou n'ont pas trait au paiement d'une indemnité d'importation. Il en découle nécessairement le «droit» d'inspecter n'importe quel document ou dossier d'un importateur (y compris, par exemple, ses dossiers personnels, ses déclarations d'impôt sur le revenu, etc.) dans le but de les classer. Il n'y a absolument aucune norme imposée à la classification faite par l'agent et, dès lors, à la nature des documents qu'il peut copier. D'extraordinairement vastes pouvoirs de perquisition et d'inspection sont absolument indésirables.

4. *DORS/72-407, Règlement sur les explosifs, modification*

Bien que le pouvoir de réglementation de la vente des explosifs soit prévu à l'alinéa 4n) de la Loi sur les explosifs, le Comité s'est opposé au nouveau paragraphe 108.1 (2) du Règlement ajouté par cet amendement, parce qu'il interdisait la vente de pièces pyrotechniques à une personne qui *paraît* être âgée de moins de 18 ans. Le Comité considère que le paragraphe pourrait être interprété dans le sens suivant: même si l'on a plus de 18 ans, si l'on semble être âgé de moins de 18 ans, on ne peut acheter de pièces pyrotechniques.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a reconnu que le paragraphe devrait être remplacé par un libellé plus équitable, ce qui a été accompli par le DORS/75-557, de sorte que le paragraphe se lit maintenant comme suit:

«108.1 (2) Il est interdit de vendre une pièce pyrotechnique à une personne qui paraît être âgée de moins de dix-huit ans et qui n'établit pas qu'elle est âgée d'au moins dix-huit ans.»

Critère n° 5a)—tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante.

1. Le Comité désire attirer l'attention sur ses remarques qui se trouvent à la section T au sujet des tests rédigés en termes subjectifs.

2. *DORS/74-59, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, paragraphe 16 (4)*

Ce paragraphe stipule ce qui suit:

«(4) Lorsqu'un bateau ou des effets ont été saisis en vertu du paragraphe (1) et que des procédures ont été prises à l'égard de l'infraction, la cour ou le juge peut avec le consentement du préposé à la protection qui a opéré la saisie, ordonner que le bateau ou les effets soient rendus à la personne de qui ils ont été saisis contre le dépôt, auprès de Sa Majesté, de la garantie d'une obligation, appuyée par

Thus, an order of a court or judge, which might be thought beneficial to the subject, is made to depend upon the giving of consent by the fisheries protection officer who effected seizure. The Committee regards it as objectionable in principle that the jurisdiction of a court and of Her Majesty's judges should be dependent upon the discretionary decision of an investigative and administrative officer, especially the very officer who, having effected seizure, initiated that exercise of jurisdiction and may well appear to have an interest in the hearing at the conclusion of which an Order may be made. The Committee notes that a similar consent of an officer is not required under section 58 (7) of the Fisheries Act.

The Committee's concern was made known to the Designated Instruments Officer at the Department of the Environment in June, 1975, but to date the Committee has had no response.

Criterion No. 5 (b)—makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process.

1. The Committee draws attention, in this context also, to its comments *infra*, section T on the granting of powers in discretionary form.

2. SOR/72-263, *Sale of Postage Stamps Regulations*

Section 14 of these Regulations gives to any Postmaster an unfettered power to cancel any licence at any time issued under the Regulations. While the Committee is exercised by the authority for the sub-delegating of such power to Postmasters, it is more concerned by the fact that no grounds or criteria are spelled out as justifying cancellation and by the lack of any provision for a hearing or any opportunity for the licensee to be heard or of any obligation to assign a cause for cancellation. Even if it should be that, contrary to the view of the advisers to the Privy Council Office, an action for review of the decision to cancel a licence will lie under section 28 of the Federal Court Act in the event that the rules of natural justice are ignored, the Committee feels that the subject should not necessarily be forced to litigation. Given the uncertainty which seems to surround the availability of jurisdiction under section 28, the Committee considers that the requirements of natural justice should be included in the regulations, not only to protect the subject but also to ensure jurisdiction in the Federal Court under section 28 of the Federal Court Act. To the extent that the decision to cancel is a purely administrative one, thus precluding review under Section 28, the elemental safeguards of natural justice are the more necessary.

Criterion No. 6—purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary.

deux cautions et jugée satisfaisante par le Ministre quant au montant et à la forme.»

Ainsi, l'ordonnance d'une cour ou d'un juge qui pourrait être jugée bénéfique pour le sujet doit dépendre du consentement du préposé à la protection des pêches qui a opéré la saisie. Le Comité juge contestable le principe voulant que la juridiction d'un tribunal et des juges de Sa Majesté dépende de la décision discrétionnaire d'un préposé aux enquêtes et à l'administration, surtout celle du préposé même qui a opéré la saisie et a mis en branle cet exercice de juridiction, et qui peut sembler avoir un intérêt dans l'audience à la conclusion de laquelle une ordonnance peut être rendue. Le Comité note qu'un consentement similaire d'un préposé n'est pas exigé en vertu du paragraphe 58 (7) de la Loi sur les pêcheries.

La préoccupation du Comité a été portée à l'attention de l'agent de liaison du ministère de l'Environnement en juin 1975, mais à ce jour le Comité n'a reçu aucune réponse.

Critère n° 5b)—assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire.

1. Le Comité désire attirer l'attention, dans ce contexte également, sur ses commentaires contenus dans la section S plus loin, sur le fait d'accorder des pouvoirs sous forme discrétionnaire.

2. DORS/72-263, *Règlement concernant la vente de timbres-poste*

L'article 14 de ce Règlement donne à tout maître de poste le pouvoir absolu d'annuler un permis délivré en tout temps en vertu de ce Règlement. Le Comité remet en question l'autorité qui permet cette sous-délégation de pouvoir aux maîtres de poste, mais il est bien davantage préoccupé par le fait qu'aucun motif ou critère ne soit invoqué pour justifier l'annulation, et par l'absence d'une disposition prescrivant la tenue d'une audience ou la possibilité pour le titulaire de se faire entendre, ou toute obligation de faire connaître le motif d'annulation. Même s'il est possible d'intenter une poursuite, contrairement à l'opinion des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, visant à la révision de la décision d'annuler un permis en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, en invoquant que des règles de justice naturelle ont été transgressées, le Comité croit que le sujet ne devrait pas nécessairement être obligé d'intenter une poursuite. Étant donné l'incertitude qui semble entourer la compétence que confère l'article 28, le Comité considère que les exigences de justice naturelle devraient être incluses dans le Règlement, non seulement pour protéger le sujet, mais également pour confirmer la compétence de la Cour fédérale à cet égard en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Dans la mesure où la décision d'annuler un permis est de nature purement administrative, ne pouvant par conséquent pas être révisée en vertu de l'article 28, le respect des règles élémentaires de justice naturelle est d'autant plus nécessaire.

Critère n° 6—implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile.

1. *SOR/74-259, Meat Inspection Regulations*

Section 3 (2) of these Regulations provided that section 3 (1), which had the effect of increasing meat inspection fees in registered establishments, should come into force on April 1, 1974. However, the Regulations themselves were not made until April 23, 1974 and not registered until April 24, 1974, being published in the Gazette on the 8th of May in the same year. There is no authority in the Meat Inspection Act for the making of any retroactive Regulations or the increasing of fees retroactively. The Department of Agriculture replied to the Committee's expression of concern, explaining the delays that had occurred and assuring the Committee that the Departmental Legal Officers had already expressed their view that the increase in fees did not take effect until April 23, 1974 and that this conclusion had been made known to the departmental officers concerned in the implementation of the Regulations.

2. *SOR/72-329, Science Education Sets Regulations*

The above Regulations were made pursuant to the Hazardous Products Act. Section 3 (1) of the Regulations was expressed to commence on the 1st of April 1972. Yet the Regulations were not made until the 24th of August, registered on the 28th of August and published on the 13th of September 1972. The Department of Consumer and Corporate Affairs conceded that section 3 (1) of the Regulations was retroactive and advised that neither the officials of the Department nor the draftsmen of the Regulations intended this result. The Department further advised that no prosecution under the section had taken place and gave as its opinion that, since the supply of chemistry sets the importation of which predates 1972 was diminishing, it was unlikely that a prosecution would arise. The Department's Legal Officers had advised the officials concerned that should a violation arise concerning such a chemistry set they were not to consider prosecution. In this instance the Committee did not regard such advice to the departmental officials as sufficient and has requested that the purported retroactivity of section 3 (1) be removed by an amendment to the Regulations, in order to obviate any possibility of prosecution and any detriment to the rights of the subject.

Criterion No. 7—appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice.

1. The Committee refers to its comments infra section S, on the powers of entry and of inspection of officers of agricultural and commodity boards.

2. *SOR/76-181, Restrictive Trade Practices Commission Rules*

Rule 13 (2) is so drafted as to give the Commission a discretion to give or to refrain from giving reasons for an Order. The Commission has advised the Committee that such a result was not intended and that reasons will always be given. What was intended was to acquire the power to make an Order, with the reasons to be published subsequently, except in the case of a consent Order. A provision that reasons would always be given was omitted from the Rules in the drafting

1. *DORS/74-259, Règlement sur l'inspection des viandes*

Le paragraphe 3 (2) de ce Règlement stipulait que le paragraphe 3 (1), qui avait pour effet d'augmenter les droits d'inspection des viandes dans des établissements enregistrés, entrerait en vigueur le 1^{er} avril 1974. Toutefois, le Règlement lui-même n'a pas été édicté avant le 23 avril 1974 et n'a pas été enregistré avant le 24 avril 1974; il a été publié dans la Gazette le 8 mai de la même année. Rien dans la Loi sur l'inspection des viandes n'autorise à faire des Règlements rétroactifs ou à augmenter les droits rétroactivement. Le ministère de l'Agriculture, en réponse aux préoccupations du Comité, a expliqué à ce dernier sa préoccupation, en lui expliquant les retards qui avaient eu lieu, lui a assuré que les conseillers juridiques du ministère avaient déjà déclaré qu'ils estimaient que l'augmentation des droits n'était pas entrée en vigueur avant le 23 avril 1974, et l'a avisé que cette conclusion avait été communiquée aux agents du ministère impliqués dans la mise en application du Règlement.

2. *DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique*

Ce Règlement a été établi en vertu de la Loi sur les produits dangereux. Le paragraphe 3 (1) du Règlement devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1972. Pourtant, le Règlement n'a pas été établi avant le 24 août, enregistré avant le 28 août et publié avant le 13 septembre 1972. Le ministère de la Consommation et des Corporations a concédé que le paragraphe 3 (1) du Règlement était rétroactif et a fait savoir que ni les représentants du Ministère ni les rédacteurs du Règlement n'avaient désiré ce résultat. Le Ministère a fait savoir de plus qu'aucune poursuite n'avait été intentée en vertu de ce paragraphe et a exprimé l'opinion qu'étant donné que les stocks de nécessaires d'expérience scientifique et de produits chimiques importés avant 1972 diminuaient, il était peu probable qu'une poursuite soit intentée. Les conseillers juridiques du Ministère ont informé les agents concernés que s'il y avait infraction relative aux nécessaires d'expérience scientifique et de produits chimiques, une poursuite ne serait pas intentée. Dans ce cas, le Comité a considéré que l'avis donné aux agents du Ministère n'était pas suffisant et a demandé que la réputée rétroactivité du paragraphe 3 (1) soit annulée par modification du Règlement, afin de parer à toute éventualité de poursuite et à toute atteinte aux droits du sujet.

Critère n° 7—paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle.

1. Le Comité renvoie à ses commentaires de la section R ci-dessous sur les pouvoirs de perquisition et d'inspection des commissions des produits agricoles et des produits de base.

2. *DORS/76-181, Règles de la Commission des pratiques restrictives du commerce*

La règle 13 (2) est rédigée de telle manière qu'elle confère à la Commission le pouvoir discrétionnaire de donner ou non les raisons d'une ordonnance. La Commission a informé le Comité qu'un tel résultat n'était pas voulu et que les raisons seraient toujours données. Cette règle avait pour but de conférer le pouvoir de rendre une ordonnance, et d'en publier les raisons par la suite, à moins que l'ordonnance n'acquiesce à la demande; or, à la rédaction des règles, on avait omis de

stage. Steps are being taken to give effect to the Commission's intentions.

3. *SOR/72-466, Hatchery Regulations*

Sections 5 and 6 of these Regulations deal with the issuing of permits, without which it is unlawful to conduct hatcheries. Section 5 requires that an application for a permit be made to the District Supervisor who reports to the Minister on the acceptability of the proposed hatchery. Under section 6 the Minister has a complete power to grant or to withhold a licence notwithstanding the content of the District Supervisor's report. However, should an unfavourable report be submitted to the Minister, there is no requirement that the applicant be so informed, or that he be given an opportunity to be heard in rebuttal.

The Department of Agriculture advised the Committee that it is the invariable practice of Regional Directors to discuss any inadequacies in an applicant's facilities before a report is submitted to the Minister. The Department has, however, acknowledged that such processes of consultation and advice to applicants should be regularized and coupled with a right to be heard in any applicant who considers the Regional Director to be wrong in his assessment.

4. The Committee has under continuing study *SOR/75-196, Public Service Inquiry Regulations*, which pose certain problems of procedural safeguards for public servants who have been suspended by the Governor in Council "in the interest of the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada" pursuant to section 7 (7) of the Financial Administration Act. Not least amongst these problems is the right of the public servant to know the case against him.

Criterion No. 8—provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council.

While the Committee has attempted to ascertain the reasons why certain Regulations should come into force before being registered, it has not been successful. This matter is discussed in section E, paragraphs 33, 34 and 35 *infra*. Consequently, the Committee is unable to say whether any regulations have come into force before registration without good and sufficient reason therefor.

The Committee has noted instances of statutory instruments, not being regulations, coming into force many months before their registration, and this matter is also discussed in section E, paragraph 24 *infra*.

Criterion No. 9—in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation.

préciser que les raisons de l'ordonnance seraient toujours données. Des mesures ont été prises pour donner suite aux intentions réelles de la Commission.

3. *DORS/72-466, Règlement sur les couvoirs*

Les articles 5 et 6 de ce Règlement traitent de la délivrance de permis sans lesquels il est illégal d'exploiter des couvoirs. L'article 5 exige qu'une demande de permis soit adressée au surveillant régional qui fait rapport au ministre du caractère acceptable du couvoir proposé. En vertu de l'article 6, le ministre a pleins pouvoirs d'accorder ou de refuser un permis quelle que soit la teneur du rapport du surveillant régional. En outre, si un rapport défavorable est présenté au ministre, rien n'exige que le requérant en soit informé, ou qu'il ait la possibilité d'être entendu pour pouvoir le refuser.

Le ministère de l'Agriculture a avisé le Comité que les directeurs régionaux discutent invariablement des lacunes des installations d'un requérant avant qu'un rapport soit présenté au ministre. Le Ministère a cependant reconnu que les procédés de consultation et d'information du requérant devraient être régularisés et qu'on devrait de plus accorder le droit d'être entendu à tout requérant qui considère que le directeur régional a fait une évaluation erronée.

4. Le Comité étudie toujours le *DORS/75-196, Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique*, qui pose certains problèmes de protection procédurale aux fonctionnaires qui ont été suspendus par le gouverneur en conseil «dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé au Canada» conformément au paragraphe 7 (7) de la Loi sur l'administration financière. L'un de ces problèmes et non le moindre, est celui du droit qu'a le fonctionnaire de connaître l'accusation qui est portée contre lui.

Critère n° 8—stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé.

Le Comité a tenté, sans succès, de connaître les raisons pour lesquelles certains règlements entrent en vigueur avant d'être enregistrés. Cette question est traitée plus longuement aux paragraphes 33, 34 et 35 de la section E ci-dessous. Par conséquent, le Comité est incapable de dire si des règlements sont entrés en vigueur avant leur enregistrement sans de bonnes et suffisantes raisons.

Le Comité a noté des cas où des textes réglementaires, qui n'étaient pas des règlements sont entrés en vigueur plusieurs mois avant leur enregistrement et cette question est également traitée au paragraphe 24 de la section E.

Critère n° 9—en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prerogative, semble équivocal à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée.

1. The Committee wishes to refer to section K *infra* on the making of subordinate legislation under Votes in Appropriation Act and Items in the Estimates.

2. SOR/73-153, *Trade Mark Rules, amendment*

This amendment added a new Rule 12 to the Regulations. The old Rule 12 forbade the Registrar to furnish any information the giving of which required him to search his records or to express any opinion which concerned the interpretation of the Act or the Rules or the registrability of any trade marks not the subject of a pending application for registration. Parliament had itself provided for the opening of the Register in limited circumstances in section 28.

The new Rule 12 gives to the Registrar a discretion to furnish the information or express the opinions he was previously forbidden to furnish or express if in his discretion he considers this course to be in the public interest.

The Committee is still pursuing the vires of this new Rule and the desirability and scope of the discretion now given to the Registrar, but wishes now to report that it considers that the circumstances in which the Register should be open and opinions expressed as to the interpretation of the Act, the Rules or the registrability of trademarks should be specified by Parliament, as it already has in some degree in section 28 of the Act, and not by subordinate legislation.

3. SOR/75-558, *National Energy Board Part VI Regulations, amendment*

Section 17 of the National Energy Board Act reads:

“(1) Subject to subsection (2), the Board may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it, or may re-hear any application before deciding it.

(2) The Board may *change, alter, or vary* a certificate or licence issued by it but no such change, alteration or variation is effective until approved by the Governor in Council.”

Section 10 of the Regulations previously read simply:

“10. Every licence shall state

(a) in the case of gas, the total quantity of gas that may be exported or of gas that may be imported thereunder, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period, and

(b) in the case of electrical power and electrical energy, the quantities in terms of kilowatts and kilowatthours that may be exported thereunder, the quantities if any that may be imported as an offset to the export, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period with respect to both exports and imports.”

Section 10 was then amended to read as follows:

1. Le Comité se reporte à la section K plus loin, qui traite des mesures législatives subordonnées adoptées en vertu de crédits des lois portant affectation de crédits et de postes du budget.

2. DORS/73-153, *Règles relatives aux marques de commerce, modification*

Cette modification ajoutait une nouvelle règle 12 au règlement. L'ancienne règle 12 interdisait au registraire de fournir des renseignements dont la communication exige une inspection de ses archives et d'exprimer une opinion sur l'interprétation de la Loi ou des règles ou sur la possibilité d'enregistrer une marque de commerce qui ne fait pas l'objet d'une demande pendante d'enregistrement. Le Parlement a lui-même prévu l'ouverture du registre dans un nombre limité de cas prévus à l'article 28.

La nouvelle règle 12 donne au registraire le pouvoir discrétionnaire de fournir les renseignements ou d'exprimer les opinions qu'il n'était pas auparavant autorisé à fournir ou à exprimer, s'il juge qu'il en va de l'intérêt public.

Le Comité s'interroge toujours sur la constitutionnalité de cette nouvelle règle et sur le caractère désirable et l'étendue du pouvoir qui est maintenant conféré au registraire, mais il désire dès à présent déclarer qu'il estime que les circonstances dans lesquelles le registre devrait être ouvert et les opinions exprimées sur l'interprétation de la Loi, des règles ou de la possibilité d'enregistrer une marque de commerce devront être déterminées par le Parlement, comme cela s'est déjà fait, dans une certaine mesure, au moyen de l'article 28 de la Loi, et non pas par une mesure législative subordonnée.

3. DORS/75-558, *Règlements sur l'Office national de l'énergie, Partie VI, modification*

L'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie se lit comme suit:

«(1) Sous réserve du paragraphe (2), l'Office peut reviser, rescinder, changer ou modifier toute ordonnance ou décision par lui rendue, ou peut procéder à une nouvelle audition d'une demande avant d'en décider.

(2) L'Office peut *changer ou modifier* l'un quelconque des certificats ou licences qu'il a délivrés, mais les changements ou modifications de ce genre ne sont pas valides tant qu'ils n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil.»

Auparavant, l'article 10 du Règlement stipulait simplement:

«10. Chaque licence doit indiquer

a) dans le cas du gaz, la quantité totale de gaz qui peut être exportée ou de gaz qui peut être importée en vertu de la licence, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée, et

b) dans le cas de puissance électrique et d'énergie électrique, les quantités en termes de kilowatts et de kilowattheures qui peuvent être exportées en vertu de la licence, les quantités, s'il y a lieu, qui peuvent être importées comme compensation à l'exportation, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée en ce qui concerne à la fois les exportations et les importations.»

L'article 10 a alors été amendé et se lit maintenant comme suit:

“10.(1) *Subject to subsection (2), every licence shall state*

(a) in the case of gas, the total quantity of gas that may be exported or of gas that may be imported thereunder, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period, and

(b) in the case of electrical power and electrical energy, the quantities in terms of kilowatts and kilowattheours that may be exported thereunder, the quantities if any that may be imported as an offset to the export, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period with respect to both exports and imports.

(2) Every licence for the exportation of gas is subject to the condition that where the Board has, pursuant to subsection 17 (2) of the Act, varied the quantity of gas stated in the licence that may be exported thereunder the licensee will, notwithstanding the quantity stated in the licence, export no greater quantity of gas than that specified in the order of the Board that varies the licence.”

Counsel to the National Energy Board explained to the Committee the need for the amendment embodied in SOR/75-558 as flowing from the desire of the Board to reduce licensed quotas for the export of natural gas should such reductions appear to the Board to be in the public interest. It has been argued forcefully by some lawyers for licencees that a reduction in a gas export quota is not a change, alteration or variation of a licence which can be effected simply under section 17 (2) but rather a partial suspension or cancellation of a licence which can only be effected under section 84 (1) of the Act for violation of a term or condition of the licence, with the attendant safeguards to the licensee of notice and an opportunity to be heard. In order, therefore, to allow for an unchallengeable reduction in a licensed quota it was decided to proceed by making every licence *subject to the condition* that if a change, alteration or variation were effected under section 17 (2) of the Act it would be obeyed, notwithstanding the fact that if such a condition did not form part of the licence it might be possible to challenge the change as ultra vires section 17 (2) of the Act and as not conforming to the grounds and procedural requirements for a suspension or cancellation specified in section 84 of the National Energy Board Act. Left at that, there would arise a situation in which new licences would be made subject to this condition but old licences would not, for otherwise the new section 10 (2) of the Regulations would be being given a retroactive operation for which there is no warrant. However, this obstacle in the Board's path is overcome by section 82 (3) of the Act itself which permits the new section 10 (2) of the Regulations to attach to licences both old and new, for it reads:

“(3) Every licence *issued* under this Part is subject to the condition that the person to whom it is issued will comply with the provisions of this Act and regulations as in force at the date of the issue thereof *and as subsequently enacted, made or amended* and will comply with *every order* made under the authority of this Act.”

«10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute licence doit indiquer

a) dans le cas du gaz, la quantité totale de gaz qui peut être exportée ou de gaz qui peut être importée en vertu de la licence, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée, et

b) dans le cas de puissance électrique et d'énergie électrique, les quantités en termes de kilowatts et de kilowattheours qui peuvent être exportées en vertu de la licence, les quantités, s'il y a lieu, qui peuvent être importées comme compensation à l'exportation, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée en ce qui concerne à la fois les exportations et les importations.

(2) Toute licence d'exportation de gaz est assujettie à la condition que, lorsque l'Office modifie, en vertu du paragraphe 17 (2) de la Loi, la quantité de gaz dont l'exportation est autorisée par la licence, le détenteur de la licence n'exportera pas une quantité de gaz supérieure à celle indiquée dans l'ordonnance de l'Office qui modifie la licence, nonobstant la quantité stipulée dans la licence.»

Le contentieux de l'Office national de l'énergie a expliqué que cet amendement inclus dans le DORS/75-558 s'imposait parce que l'Office voulait être en mesure de réduire les contingents autorisés pour l'exportation de gaz naturel si cela lui semblait nécessaire dans l'intérêt public. Quelques avocats représentant des titulaires de licences ont soutenu instamment que cet abaissement du contingent d'exportation du gaz ne constituait en rien un changement ou une modification de licence selon le paragraphe 17 (2), mais qu'il constituait plutôt la suspension partielle ou l'annulation d'une licence, qui ne peut être faite qu'en vertu du paragraphe 84 (1) de la Loi s'il y a violation d'une condition de la licence, et le titulaire de la licence jouit alors des garanties afférentes d'information et de la possibilité d'être entendu. Par conséquent, pour que la réduction de contingent autorisé soit incontestable il a été décidé que chaque licence *serait assujettie à la condition* voulant que s'il y avait changement ou modification en vertu du paragraphe 17 (2) de la Loi, on s'y conformerait nonobstant le fait que si cette condition n'était pas incluse à la licence, on pourrait contester la modification comme étant *ultra vires* des termes du paragraphe 17 (2) de la Loi, et alléguer qu'elle n'est pas conforme aux raisons et exigences procédurales relatives à la suspension ou l'annulation stipulée à l'article 84 de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Ainsi, les *nouvelles* licences seraient assujetties à cette condition, mais non pas les anciennes, parce qu'autrement, le nouveau paragraphe 10 (2) du règlement aurait un effet rétroactif qui n'est aucunement prévu. Toutefois, le paragraphe 82 (3) permet à l'Office de surmonter cet obstacle car il permet que le nouveau paragraphe 10 (2) du Règlement s'applique à la fois aux nouvelles et aux anciennes licences. Il stipule que:

«(3) Chaque licence *délivrée* sous le régime de la présente partie est assujettie à la condition que la personne à qui elle est délivrée devra se conformer aux dispositions de la présente loi et des règlements qui sont en vigueur à la date de délivrance de la licence *et sont subséquentement édictés, établis ou modifiés*, et devra se conformer à *toute ordonnance* rendue sous l'autorité de la présente loi.»

By a process analogous to pulling itself up by its own bootstraps, the object of the Board has been achieved by subordinate legislation. Such an interference with established rights ought to be carried out under explicit statutory enactment.

4. SI/75-50, *Representational Gifts Remission Order*

This Order provides that "in recognition of international comity and practice that Heads of State, Heads of Government, Ministerial representatives of Government and Members of Parliament exchange gifts during official visits" customs duty, sales tax and excise tax shall be remitted on gifts received by the Prime Minister, Ministers and Members of Parliament on official visits to other countries or presented by visiting foreign donors in Canada. The enabling power is section 17 of the Financial Administration Act which empowers the Governor in Council "whenever he considers it in the public interest" to remit "any tax, fee or penalty". The Committee has commented on Remission Orders made under this section infra, section P. In this instance, the Committee considers the Order as one not concerned with administrative detail but constituting a substantive departure from established taxation law, incorporating into the law of Canada an aspect of "international comity and practice" and creating a class of privileged persons marked otherwise than by the conferring of titles or orders. As such, it seems appropriate for legislative action by Parliament.

Criterion No. 10—without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence.

The Committee has not had occasion to invoke this criterion.

Criterion No. 11—imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative.

1. SOR/74-98, *Seaway Regulations*

Section 75 (2) of these Regulations provided for the imposition of a surcharge when a toll account was not paid within fourteen days of the date shown on the account. It appeared to the Committee that neither section 20 of the St. Lawrence Seaway Authority Act, pursuant to which the Regulations were made, nor section 16 of the same Act relating to the establishment of tolls, conferred any authority for the imposing of such a surcharge or penalty. The remedy for an unpaid account provided for by the Act is detention and ultimately the sale of the ship and the cargo. After several exchanges of correspondence with the St. Lawrence Seaway Authority, which was acting in order to provide for uniformity with the equivalent American regulations, the Authority agreed to delete the surcharge provision, and such deletion was effected by SOR/76-225.

A partir d'un processus pour le moins douteux, l'objectif de l'Office a pu être atteint par une mesure législative subordonnée. Une telle entrave aux droits acquis devrait faire l'objet d'un texte législatif précis.

4. TR/75-50, *Décret sur l'exemption des présents officiels*

Ce décret prévoit que «... la courtoisie et les usages internationaux veulent que les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres des gouvernements, les députés et les sénateurs échangent des présents à l'occasion des visites officielles», et que par conséquent les droits de douane, la taxe de vente et les taxes d'accise soient remis sur les présents reçus par le Premier ministre, les ministres et les députés en visite officielle dans d'autres pays, ou reçus des mains de donateurs étrangers en visite au Canada. Le pouvoir habilitant se trouve à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui autorise le gouverneur en conseil «chaque fois qu'il le juge d'intérêt public» à remettre «tout impôt, droit ou peine». Le Comité commente les décrets de remise édictés en vertu de cet article à la section P plus loin. Dans le cas présent, le Comité considère ce décret non pas comme traitant de détails administratifs, mais comme constituant un écart important par rapport au droit fiscal établi, incorporant au droit canadien une notion de courtoisie et d'usages internationaux, et créant une classe de personnes privilégiées qui se distinguent autrement que par le fait que des titres ou des ordres leur aient été conférés. Cette situation semble justifier que le Parlement prenne des mesures législatives s'y rapportant.

Critère n° 10—sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prerogative, impose une amende, emprisonnement ou autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'invoquer ce critère.

Critère n° 11—impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prerogative stipule une autorisation formelle à cet effet.

1. DORS/74-98, *Règlement sur la voie maritime*

Le paragraphe 75 (2) de ce règlement prévoit l'imposition d'une surtaxe lorsque le compte de péage n'a pas été payé dans les 14 jours suivant la date indiquée sur le compte. Il a semblé au Comité que ni l'article 20 de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, en vertu de laquelle ce règlement a été édicté, ni l'article 16 de la même loi se rapportant à l'établissement des péages, ne permettaient l'imposition d'une telle surtaxe ou sanction. La solution prévue par la Loi pour les comptes inacquittés est la détention et, ultimement, la vente du bateau et de la cargaison. Après avoir échangé plusieurs lettres avec l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, qui voulait réaliser l'uniformité avec les règlements américains correspondants, cette dernière a accepté de supprimer la disposition se rapportant à la surtaxe, et cette suppression a été effectuée par le DORS/76-225.

2. SOR/76-121, Olympic Stamp Draw Regulations

These Regulations, made under section 190 (1) (a) of the Criminal Code, permitted the Postmaster General to conduct a draw in the nature of a lottery amongst persons who affixed Olympic stamps to an entry card. The Regulations provided for prizes but there was no authority for the Postmaster General to expend public moneys upon such prizes. This was pointed out to the Designated Instruments Officer at the Post Office. Subsequently, by Order in Council P.C. No. 1976-1042 of 5th May 1976, which has not been registered and published as a statutory instrument or regulation, the Governor in Council, pursuant to section 52 of the Financial Administration Act, directed the Postmaster General to transfer public property, in the form of money, to prize winners. While section 52 provides that no transfer of public property shall be made to any person, except "on the direction of the Governor in Council or in accordance with regulations of the Governor in Council ..." the Committee entertained some doubt as to whether section 52 is anything more than a procedural requirement which only arises after actual authority exists for the transfer of the property. However, the Committee is now satisfied that section 52 authorizes Order in Council P.C. No. 1976-1042 and awaits only confirmation of a valid parliamentary appropriation covering expenditure by the Post Office on the airline tickets purchased as prizes.

Criterion No. 12—is not in conformity with the Canadian Bill of Rights.

SOR/75-525, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment

The only occasion on which the Committee has invoked this Criterion was a recent amendment to the Northwest Atlantic Fisheries Regulations, SOR/75-525. The amendment inserted into the Regulations a new section 17 (1.1) which provides for forfeiture of fishing gear or fish, without conviction of any offence having been entered, in circumstances where the ownership of the gear or fish, having been seized pursuant to other provisions of the Regulations, can not at the time of seizure be ascertained by the seizing officer. This provision must have been thought necessary since the Fisheries Protection Officer could logically believe on reasonable grounds that fish had been caught contrary to the Regulations, or that gear had been used in connection with the commission of an offence under the Act or the Regulations, thus justifying seizure, without his being able at the moment of seizure to identify the owner or owners of the gear or the fish, who might be then charged and convicted.

This provision was inserted in the Regulations by way of exception to section 17 (1) which provides for forfeiture only after conviction of an offence. The Committee formed the tentative view that forfeiture of goods to Her Majesty without conviction was *ultra vires* the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act and contrary to the Canadian Bill of Rights, section 1 (a), in particular "the right of the individual to enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law". The Committee does not believe

2. DORS/76-121, Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques

Ce règlement, édicté en vertu de l'alinéa 190 (1) a) du Code criminel, habilite le ministre des Postes à tenir une loterie à laquelle peuvent participer les personnes qui apposent des timbres olympiques sur leur carte de participation. Ce règlement prévoyait la distribution de prix, mais le ministre des Postes n'était pas habilité à dépenser des fonds publics à cette fin. Cette omission a été signalée à l'agent de liaison du ministère des Postes. Par la suite, en vertu du décret du Conseil C.P. n° 1976-1042 du 5 mai 1976, qui n'a été ni enregistré ni publié à titre de texte réglementaire ou règlement, le gouverneur en conseil, conformément à l'article 52 de la Loi sur l'administration financière, a ordonné au ministre des Postes de transférer des biens publics, en espèces, aux gagnants. Alors même que l'article 52 prévoit qu'il n'y aura aucun transfert de biens publics à quelconque personne, sauf «selon les directives du gouverneur en conseil, ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil ...» le Comité s'est demandé si l'article 52 était autre chose qu'une exigence de procédure qui survient uniquement après l'existence du pouvoir de transférer des biens publics. Toutefois, le Comité est maintenant convaincu que l'article 52 permet d'établir le décret en conseil C.P. 1976-1042 et il attend seulement la confirmation d'une affectation de crédits par le Parlement, couvrant les dépenses effectuées par le ministère des Postes en achetant les billets d'avion donnés en prix.

Critère n° 12—n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits.

DORS/75-525, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, modification

Le Comité a invoqué ce critère une seule fois relativement à la récente modification du règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, faite par le DORS/75-525. Cette modification incorporait au règlement un nouveau paragraphe 17 (1.1) qui permet la confiscation des agrès de pêche ou de poisson, sans qu'il y ait preuve qu'un délit a été commis, lorsque l'agent qui a effectué la saisie, en conformité des autres dispositions du règlement, ne peut déterminer avec certitude, au moment de la saisie, à qui appartiennent les agrès de pêche ou le poisson. On a dû croire que ces dispositions étaient nécessaires, puisque l'agent de protection des pêches pouvait logiquement croire d'après des motifs raisonnables que du poisson avait été pris de façon contraire au règlement, ou que de l'équipement avait été utilisé pour commettre une infraction à la loi ou au règlement, justifiant la saisie, sans toutefois pouvoir, au moment de la saisie, identifier le ou les propriétaires de l'équipement ou du poisson qui pourraient ensuite être accusés et condamnés.

Cette disposition a été incluse au règlement sous forme d'exception au paragraphe 17 (1), qui permet la confiscation seulement après qu'on ait prouvé qu'un délit a été commis. Le Comité a fait savoir qu'à son avis, confisquer des biens au profit de Sa Majesté sans preuve, était *ultra vires* de la Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et irait à l'encontre de l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits, et plus particulièrement du «droit de l'individu ... à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que

that seizure upon "reasonable grounds of belief" and subsequent forfeiture without conviction accords with reasonably accepted notions of "due process of law". This view was made known to the Ministry of State (Fisheries and Marine) by letter of 24 March 1976. Despite a subsequent reminder the Ministry has yet to reply to the Committee's request for an explanation of this provision.

Criterion No. 13—is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting.

1. SOR/75-493 and SOR/75-552, Atlantic Crab Fishery Regulations, amendments

In examining the above regulations it appeared to the Committee that subsections (1) and (2) of section 13 as contained in SOR/75-493 were inconsistent. While subsection (1) permitted the fishing for, retaining, buying, selling and having in possession, and thus by implication the catching of a snow crab, in waters adjacent to the coast of Newfoundland, that is 3 3/4 inches or more in width, subsection (2) commanded the immediate return to the water of *any* snow crab caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland. It would be impossible to obey subsection (2) and have the benefit of subsection (1).

The Committee noted that section 13 was amended by SOR/75-552 by deleting the words "caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland", thus making the section of general application. Consequently, the words "in the waters referred to in subsection (1)" should have been deleted from subsection (2), for there were then no waters mentioned in subsection (1) to which reference can be made. Even if the words "in the waters referred to in subsection (1)" were deleted the inconsistency between subsections (1) and (2) would remain, for subsection (2) would read:

"(2) Any snow crab or any soft-shelled crab caught shall be returned to the waters immediately."

The Committee wondered if this subsection should not read:

(2) Any person catching a soft-shelled crab or a snow crab of less than three and three-quarters inches in width shall return the same to the water immediately.

or words to the like effect.

The Committee has not received a reply to its observations from the Ministry of State (Fisheries and Marine), but the Regulations were revoked by S.O.R.76-359 which made an entirely new set of Regulations in which the inconsistencies noted by the Committee were avoided.

2. The Committee considers it to be especially important to insist on clear drafting when offences are created. In two sets of fisheries regulations the Committee has objected to similar provisions making it an offence to fish for certain species, to catch and retain them or to have them in possession, without using clear terms to say so. The first example is found in section 12 (1) of the Northwest Atlantic Fisheries Regulations

par l'application régulière de la loi». Le Comité ne croit pas qu'une saisie d'après «des motifs raisonnables» et la confiscation sans preuve qui s'ensuit, soit conforme aux notions raisonnablement acceptées d'application régulière de la loi». Il a fait connaître cette opinion au ministre d'État dans une lettre en date du 24 mars 1976. Malgré un rappel subséquent le ministre n'a pas encore répondu à la demande d'explication du Comité sur cette disposition.

Critère n° 13—est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction.

1. DORS/75-493 et DORS/75-552, Crabe de l'Atlantique, règlement de pêche, modifications

Lors de l'étude des règlements susmentionnés, il a semblé au Comité que les paragraphes (1) et (2) de l'article 13 du DORS/75-493 étaient incompatibles. Alors que le paragraphe (1) permettait de pêcher, de garder, d'acheter, de vendre et d'avoir en sa possession du crabe des neiges, ce qui implique nécessairement qu'il était aussi permis de prendre du crabe des neiges, de plus de 3 3/4 po. de largeur dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve, le paragraphe (2) ordonnait de remettre immédiatement à l'eau tout crabe des neiges provenant des eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve. Il serait impossible de se conformer au paragraphe (2), et de profiter des avantages du paragraphe (1).

Le Comité a remarqué qu'on avait modifié l'article 13 par le DORS/75-552, en supprimant les mots «provenant des eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve», rendant ainsi cet article d'application générale. Par conséquent, les mots «pris dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» auraient dû être supprimés du paragraphe (2), parce qu'actuellement, on ne mentionne au paragraphe (1) aucune eau à laquelle on pourrait se rapporter. Même si les mots «dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» étaient supprimés, il y aurait quand même toujours incompatibilité entre les paragraphes (1) et (2) parce que le paragraphe (2) se lirait comme suit:

«(2) Tout crabe des neiges ou tout crabe à carapace molle pris doit être immédiatement remis à l'eau.»

Le Comité s'est demandé si ce paragraphe ne devrait pas être ainsi formulé:

«(2) Toute personne qui prend un crabe à carapace molle ou un crabe des neiges de moins de 3 3/4 po. de largeur, doit le remettre immédiatement à l'eau».

ou formulé d'une manière semblable.

Le Comité n'a pas reçu de réponse à ses observations de la part du ministre d'État (de la pêche), mais le règlement a été abrogé par le DORS/76-359, qui a établi un règlement entièrement nouveau dans lequel les incompatibilités notées par le Comité ont été évitées.

2. Le Comité estime qu'il est particulièrement important d'insister sur une formulation claire en ce qui concerne la création de catégories d'infractions. Dans le cas de deux séries de règlement sur les pêcheries, le Comité s'est opposé à des dispositions semblables en vertu desquelles constituait des infractions le fait de pêcher certaines espèces, de les prendre, de les garder ou de les avoir en sa possession, sans qu'on ait eu recours à une

(SOR/74-59 and SOR/74-549) which states that "no person fishing ... shall fish for, catch or retain any sea scallops". The words of section 12 (1) suggest that catching sea scallops is as much an offence as fishing for them. This wording contradicts section 12 (3) which contemplates the return to the waters of the undersized scallops caught. The Committee then suggested that the following drafting be adopted for section 12 (1):

"No person fishing in ... shall fish for, or catch and retain any sea scallops."

The Department of the Environment followed the Committee's suggestions in its drafting of the new section 11 (1) of the Northwest Atlantic Fisheries Regulations (SOR/75-99) which added to the proscription of fishing for haddock in certain areas a prohibition on catching and retaining haddock in excess of certain quantities. The Department has not yet amended section 12 of the same Northwest Atlantic Fisheries Regulations in the manner recommended by the Committee.

Another example of this type of offence was found in the Quebec fishery Regulations (SOR/75-420 as amended) where section 11 (1) provides that "no person shall catch, take, or have in his possession an anadromous salmon of less than twelve inches ...". Section 30 (1) of these regulations affords the possibility to any person who has caught or taken a fish contrary to the Act or Regulations to return it alive to the waters. In order to reconcile section 11 (1) with the meaning of section 30 (1), the Committee suggested that the drafting be changed in the following way:

"no person shall catch or take and retain, or have in his possession ..."

The Committee has been particularly exercised by these regulatory provisions because it would appear that as a result of *The Queen v. Pierce Fisheries Ltd.*⁴ catching or having in possession pursuant to fishery regulation is an offence of strict liability of which *mens rea* is not an essential ingredient. It is, therefore, very important that the drafting of this type of offence be precise, because the subject should be able in reading the regulations to know precisely if it is an absolute offence to fish for a prohibited species, or merely to catch it, or to catch it and retain it or to have it in possession. In the context of the new Atlantic Crab Fishery Regulations S.O.R. 76-359, the Committee has asked the Department of the Environment why a standard formula for offences can not be used.

3. SOR/75-472, *Petroleum Administration Act, Part I Regulations*

Section 4 of these Regulations stipulates that the return of information required under section 13 (1) of the Petroleum Administration Act "shall be in the form set out in the Schedule to the Regulations". Section 5 of the Regulations lists certain specific items of information which must be

formulation précise. Le premier exemple se trouve au paragraphe 12 (1) du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (DORS/74-59 et DORS/74-549), qui stipule qu'il est interdit à quiconque pêche ... de pêcher, de prendre ou de garder des pétoncles géants». D'après sa formulation, le paragraphe 12 (1) laisse entendre que prendre des pétoncles géants constitue une infraction au même titre que les pêcher. Cette formulation contredit le paragraphe 12 (3), selon lequel on doit remettre à l'eau les pétoncles au-dessous de la grosseur prescrite. Le Comité a alors proposé qu'on formule de la façon suivante le paragraphe 12 (1):

«Il est interdit à quiconque ... de pêcher ou de prendre et garder des pétoncles géants.»

Le ministère de l'Environnement s'est conformé aux propositions du Comité quant à la formulation du nouveau paragraphe 11 (1) du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (DORS/75-99) qui ajoutait à l'interdiction de pêcher l'aiglefin dans certaines régions, l'interdiction d'en prendre et d'en garder plus qu'une quantité donnée. Le ministère n'a pas encore modifié l'article 12 du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, de la manière recommandée par le Comité.

Un autre exemple de ce type d'infraction se retrouve au Règlement sur les pêcheries du Québec (DORS/75-420 modifié), dont le paragraphe 11 (1) stipule qu'il est interdit de capturer, de prendre ou d'avoir en sa possession un saumon atlantique anadrome de moins de douze pouces de longueur ...». En vertu du paragraphe 30 (1) de ce règlement, il est permis à quiconque a capturé ou pris du poisson que la loi interdit de capturer, de le remettre immédiatement à l'eau, vivant. Pour rendre compatibles les paragraphes 11 (1) et 30 (1), le Comité a proposé de formuler le premier de la façon suivante:

«il est interdit à quiconque de capturer ou de prendre et de garder ou d'avoir en sa possession ...»

Le Comité s'est plus particulièrement inquiété de ces dispositions réglementaires, parce qu'il semblerait qu'à la suite de l'affaire de *La Reine c. Pierce Fisheries Limited*⁴ une contravention au règlement sur les pêcheries qui consisterait à prendre ou avoir en sa possession constitue un délit de responsabilité stricte dont la *mens rea* n'est pas un élément essentiel. Par conséquent, il est très important que la formulation de ce type d'infraction soit précise, parce que la personne concernée devrait pouvoir, en lisant le règlement, savoir précisément si l'infraction consiste à avoir pêché une espèce interdite, ou simplement à l'avoir prise, ou encore à l'avoir prise et gardée, ou à l'avoir eu en sa possession. En rapport avec le nouveau DORS/76-359, Crabe de l'Atlantique, Règlement de pêche, le Comité a demandé au ministère de l'Environnement pourquoi on n'utilisait pas une formule-type d'infraction.

3. DORS/75-472, *Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole (Partie I)*

L'article 4 de ce règlement stipule que le relevé d'information exigé en vertu du paragraphe 13 (1) de la Loi sur l'administration du pétrole «doit être fait dans la forme prescrite en annexe du règlement». L'article 5 du règlement comprend certains éléments précis d'information qui doivent être inclus

included in the return. However, the form of return prescribed in the schedule does not contain any space in which the information required by section 5 can be put.

4. SOR/76-80, Gasoline Excise Tax Refund Regulations

Section 4 of these Regulations provides that every application for a refund, in the form set out in the Schedule to the Regulations, shall shew one of five numbers issued by the Department of National Revenue (Taxation or Customs and Excise). Section 5 in the English text provides that "every application shall shew the same number on each *claim* submitted". From a reading of the French text and of the Regulations as a whole, the Committee concluded that what was meant was: "Every application submitted by the same applicant shall shew the same number, as determined under section 4 ...". The word "claim" did not appear in the enabling power or elsewhere in the Regulations and its use served only to confuse. The Department of National Revenue (Customs and Excise) has agreed to redraw section 5 as suggested by the Committee.

5. SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations

Section 3 of these Regulations reads as follows:

"3. (1) The part of the costs that may be included in calculating the amount of any payment authorized pursuant to subsection 3 (3) of the Act are those costs that are, in the opinion of the Minister of Transport, in the case of a transportation plan, or the Minister of State for Urban Affairs, in the case of an urban development plan, incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment.

(2) Any interest on funds borrowed in respect of the preparation of a plan shall not be included in calculating the incremental costs referred to in subsection (1)."

The formula for determining the costs that may form the basis of a payment is expressed to be "those costs ... incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment". It is easy to envisage what "costs incremental to the normal operating costs of the recipient" would be. But it is difficult to comprehend what are "normal operating costs incurred in the preparation of the plan." Taken literally that would restrict the relevant costs to those which are truly exceptional. At first sight this might be thought to include public relations work and so on. But then that would not be a cost incurred in the preparation of the plan.

It is possible that what was meant was:

(a) those costs incurred in the preparation of the plan which are in addition to the normal operating costs of the recipient of the payment.

au relevé. Toutefois, la formule du relevé prescrite en annexe ne comprend aucun espace où il est possible d'inscrire les renseignements exigés en vertu de l'article 5.

4. DORS/76-80, Règlement sur le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence

L'article 4 de ce règlement stipule que chaque demande de remboursement, dans la forme prescrite en annexe du règlement, doit porter un des cinq chiffres attribués par le ministère du Revenu national (Impôt ou Douanes et Accise). L'article 5 du texte anglais stipule que «*every application shall show the same number on each « claim » submitted*» (dans le cas de chaque demande, toutes les réclamations portent le même numéro). Après examen de la version française de cet article et de l'ensemble du règlement, le Comité a conclu qu'on entendait par là «des demandes présentées par la même personne portant le même numéro, tel que déterminé en vertu de l'article 4 ...». Le mot «*claim*» (réclamation) ne figure pas dans le texte habilitant et nulle part ailleurs dans le règlement, et son utilisation ne fait que porter à confusion. Le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) a accepté de reformuler l'article 5 de la façon proposée par le Comité.

5. DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

L'article 3 de ce règlement se lit comme suit:

«3. (1) La partie du coût d'établissement du plan dont il peut être tenu compte dans le calcul du montant de tout paiement autorisé aux termes du paragraphe 3 (3) de la Loi est celle qui représente, de l'avis du ministre des Transports, dans le cas d'un plan de transport, ou du ministre d'État chargé des Affaires urbaines, dans le cas d'un plan d'aménagement urbain, un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire.

(2) Tout intérêt sur une somme empruntée en vue de l'établissement d'un plan n'entre pas en ligne de compte dans le calcul du coût additionnel dont il est question au paragraphe (1).»

La formule pour déterminer les coûts pouvant former la base d'un paiement s'énonce ainsi «est celle (la partie du coût) qui représente ... un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire». Il est facile de déterminer ce que sont «les frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire», mais il est difficile de comprendre ce qu'est «le coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire». Littéralement, cela limiterait les frais en question aux frais vraiment exceptionnels. Au premier abord, on pourrait penser que cela comprendrait des activités de relations publiques ou de cette nature, mais il ne s'agirait pas là de frais engagés dans la préparation du plan.

Il est possible qu'on entende par là:

a) les frais engagés pour la préparation du plan, qui s'ajoutent aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire.

or somewhat differently expressed

(b) those costs that are incurred in the preparation of the plans by the recipient and are incremental to its normal operating costs.

Under either (a) or (b) the costs are all those not normally borne by the recipient as part of carrying on its usual activities. Thus the recipient would not be able to apportion to the cost of preparing the plan its usual and continuing expenses for rent, secretaries, typewriters, draughtsmen, coloured inks, etc. but could only charge costs specially incurred for the projects, e.g. special staff hired, space rented, supplies purchased, etc. But whatever is meant it can be argued that it can not be "costs incremental to normal operating costs incurred in the preparation of the plan" if the preparation of the plan is not normal but rather extraordinary and the costs of preparing one cannot therefore be normal operating costs.

The section as it now stands gives the Minister the power, rather the discretion, to determine what are "incremental costs" and hence the costs to be refunded to the recipient. Section 3 (3) of the Act empowers the Minister to pay "part of the cost" and presumably the regulations "in that behalf" were to specify what that part of the cost was to be, subject to the 50% ceiling in subsection (4). By giving the Minister the power to form an opinion as to what is incremental cost the Governor in Council has in effect delegated to the Minister the power to determine the "part of the cost" which is to be paid. Admittedly whatever formula is set for determining the part of the cost to be paid someone must do the sums to produce the amount of refund. Yet the combination of the vague formula of incremental cost—the Committee can foresee the disagreement over apportioning heating bills when the planners work later than anyone else—and the Minister's unfettered discretion to determine its amount means that the purpose of subsection 3 (3) has been entirely subverted. Parliament might just as well have enacted:

3. Subject to subsection (4) and to such regulations as may be made by the Governor in Council, the Minister may authorize the payment out of moneys appropriated by Parliament therefor of such part as he considers reasonable of the cost of preparing such one or more transportation plans, in respect of a transportation study area, as he considers desirable for the transportation study area.

The Ministry of State for Urban Affairs advised the Committee that there did appear to be ambiguity in the words of section 3 (1) of the Regulations and that the two alternative meanings suggested by the Committee were being followed by the Ministry. The Ministry wished to have more time and experience in operating these new regulations before deciding which interpretation it wished to adopt. Similarly, the Ministry wanted the advantage of practical experience before limiting ministerial discretion. These practical considerations were acceptable to the Committee in April 1975. The Committee considers that the Ministry should now be in a position to clarify these Regulations as it understands that eight schemes

ou, exprimé quelque peu différemment:

b) Les frais engagés pour la préparation du plan par le bénéficiaire, et qui s'ajoutent aux frais d'exploitation ordinaires.

Les frais mentionnés en a) ou en b) n'incombent habituellement pas au bénéficiaire, dans l'exécution de ses activités courantes. Ainsi, il ne pourrait inclure aux frais de préparation du plan ses dépenses habituelles et courantes, telles que le loyer, les machines à écrire, le salaire des secrétaires et des dessinateurs, le prix des encres, etc., mais les seuls frais spécialement engagés pour le projet: personnel spécial engagé, location de locaux, achat de fournitures, etc. Mais quoique l'on ait voulu dire ce ne peut être «... dans le cas d'un plan d'aménagement urbain, un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires ...», si la préparation d'un plan est en soi extraordinaire, et les frais engagés pour sa préparation ne peuvent être par conséquent des frais d'exploitation ordinaires.

Dans sa forme actuelle, l'article accorde au ministre, le pouvoir, ou plutôt le pouvoir discrétionnaire, de déterminer ce que sont les «coûts additionnels», et par conséquent les coûts qui seront remboursés au bénéficiaire. Le paragraphe 3 (3) de la Loi habilite le ministre à payer «une partie du coût» et selon toute vraisemblance, le règlement à cet égard devait préciser quelle serait cette partie du coût, sous réserve du plafond de 50% imposé au paragraphe (4). En accordant au ministre le pouvoir de décider ce qu'était un coût additionnel, le gouverneur en conseil lui a en fait délégué le pouvoir de déterminer la partie du coût qui serait payée. De toute évidence, quelle que soit la formule établie pour déterminer cette partie du coût, quelqu'un doit faire les additions nécessaires pour arriver à la somme qui sera remboursée. Mais, la combinaison de cette formule vague de coûts additionnels—le Comité pense déjà aux désagréments résultant du nombre de factures de chauffage qui seront remises, lorsque les planificateurs travailleront plus tard que les autres—et le pouvoir illimité du ministre de déterminer cette somme, font que l'objectif du paragraphe 3 (3) est complètement neutralisé. Le Parlement aurait tout aussi bien pu promulguer:

3. Sous réserve du paragraphe (4) et des règlements que peut édicter le gouverneur en conseil, le ministre peut autoriser le versement d'une somme tirée des fonds affectés par le Parlement qu'il juge raisonnable pour les coûts de préparation d'un ou plusieurs plans de transport, relativement à une zone d'étude en matière de transport, et qu'il considère souhaitable pour l'exécution de cette étude en matière de transport.

Le ministère d'État chargé des Affaires urbaines a déclaré au Comité que le paragraphe 3 (1) du règlement lui semblait ambigu, et que les deux interprétations possibles proposées par le Comité avaient été adoptées par le ministère! Le ministère aimerait que ce nouveau règlement soit appliqué pendant une période plus longue, avant de décider de l'interprétation qu'il désire adopter. Parallèlement à cela, le ministère voulait voir les résultats de l'application de ces règlements avant de limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre. Le Comité avait accepté ces considérations d'ordre pratique en avril 1975, mais il considère que le ministère devrait maintenant être en mesure de clarifier ce règlement parce qu'il semblerait exister actuelle-

for relocation of railway undertakings are now in effect. However, the Director of Legal Services for the Ministry of State has advised the Committee that "experience to date does not warrant or justify putting forth changes to the Regulations at this time". The only crumb offered is that the Committee's comments will "be kept on file and, at such time as it is considered that amendments are warranted, will be given due consideration by this Department and by the Department of Transport". Meanwhile, the Minister's discretion continues unchecked.

Criterion No. 14—for any other reason required elucidation as to its form or purport.

1. The Committee has, under this criterion, consistently called attention to the granting in subordinate legislation of discretionary decision-making powers. The Committee draws attention to its remarks in section T infra.

2. SOR/75-413, *Fishing Vessels Insurance Regulations*

Section 27 of these Regulations deals with the return of premium paid in excess of the amount that is required by the Regulations and of a premium paid where "the Minister is of the opinion that the purpose for which the premium was paid has not been and cannot be fulfilled under these Regulations". Yet, in these circumstances the Minister is given a discretion to return the excess amount of the premium, or not to return it! This appeared to the Committee to call for an explanation which has not been forthcoming.

3. SOR/75-67, *Unemployment Insurance Regulations amendment, amending section 145 (9) of the principal Regulations, as amended by SOR/72-221*

This amendment provides that for certain purposes of the Act, a claimant fails to prove that he is available for work and unable to obtain suitable employment on each working day in a period "if he fails to prove that during that period he made reasonable and customary efforts to obtain employment".

The Committee wished to be informed as to how this test was applied and what criteria existed as to its use.

The Unemployment Insurance Commission made available to the Committee a copy of that part of its Guidelines which relates to the conduct of the Active Job Search Programme and explained the claimant's right of appeal to a Board of Referees and to an Umpire, who is a judge of the Federal Court of Canada. Upon further enquiry, the Commission advised that decisions of Umpires are automatically examined as a basis for changes in the Guidelines. With these answers the Committee felt justified in concluding that there were adequate safeguards for claimants. The position of Departmental Guidelines is commented upon in section E infra.

12. The Committee wishes to emphasize that in scrutinizing statutory instruments it is not limited in terms of its criteria, which have been approved by both Houses, to question of vires, lawfulness or simple invalidity through non-compliance

ment huit plans différents de déplacement des voies ferrées. Toutefois, le directeur du contentieux du ministère d'État a déclaré au Comité que «l'expérience acquise jusqu'à maintenant ne justifie pas qu'on procède déjà à la modification du règlement». On a tenté de rassurer le Comité en lui affirmant que ses commentaires seraient «versés au dossier», et qu'on leur accorderait «toute l'attention voulue» au ministère d'État et au ministère des Transports, lorsqu'on jugerait que «des modifications s'imposent». Entre-temps, le pouvoir discrétionnaire du ministre ne fait l'objet d'aucun contrôle.

Critère n° 14—pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

1. Aux termes de ce critère, le Comité a fréquemment attiré l'attention sur les pouvoirs discrétionnaires de prise de décisions conférés par une mesure législative subordonnée. Le Comité se reporte aux remarques qu'il a formulées à la section T de son rapport.

2. DORS/75-413, *Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche*

L'article 27 de ce Règlement porte sur la remise de la partie de la prime versée qui excède le montant prescrit par le Règlement, et de la prime versée quand «le Ministre est d'avis que l'objet du paiement de la prime n'a pas et ne peut pas être atteint aux termes du présent Règlement.» En de telles circonstances, le Ministre peut toutefois, à sa discrétion, remettre ou non le montant de la prime versée en trop! Le Comité a jugé que des explications devaient être fournies à ce sujet; à ce jour aucune explication n'a été donnée.

3. DORS/75-67, *Règlements sur l'assurance-chômage—modification, modifiant le paragraphe 145 (9) du Règlement principal, modifié par le DORS/72-221*

Cette modification stipule qu'à certaines fins de la Loi, un prestataire ne fait pas la preuve de sa disponibilité pour travailler et de son incapacité d'obtenir un emploi convenable chaque jour ouvrable d'une période «s'il ne peut prouver qu'au cours de cette période, il a fait les démarches habituelles et raisonnables pour se trouver un emploi.»

Le Comité a voulu se renseigner sur le test utilisé et sur les critères établis à cet égard.

La Commission d'assurance-chômage a fourni au Comité un exemplaire du chapitre des lignes directrices qui traitent de la mise en oeuvre du programme de recherche active d'emplois, et a fourni des explications sur le droit qu'a le prestataire d'en appeler d'un conseil arbitral et d'un arbitre, lequel est un juge de la Cour fédérale du Canada. Après une enquête plus poussée, la Commission a fait savoir au Comité que les décisions rendues par les arbitres faisaient automatiquement l'objet d'une étude devant servir de base aux modifications apportées aux lignes directrices. En tenant compte de toutes les réponses obtenues, le Comité a cru justifié de conclure que les prestataires disposaient de garanties suffisantes. On trouvera à la partie E du présent rapport des commentaires sur la nature des lignes directrices adoptées par les ministères.

12. Le Comité désire faire remarquer que dans sa vérification des textes réglementaires, il n'est pas limité en fonction des critères approuvés par les deux Chambres, à des questions de légalité, de légitimité ou de simple invalidité imputable à la

with procedural requirements, conditions precedent or matters of form. To take but one stark example, the Committee is not bound by what is sometimes said to be the ratio of *In Re Gray*⁵ and other cases arising under the War Measures Act in both World Wars “that the Governor in Council may under a general (regulatory) power legislate inconsistently with any existing statute and also take away a right acquired under a statute.”⁶ Any statutory instrument found to be inconsistent with an existing statute or which took away a right acquired under a statute (or another statutory instrument) would be scrutinized most rigorously by the Committee under criteria 4, 7 and 9.

13. The Committee’s concern does not extend to the policy contained in or carried into force by statutory instruments. Nonetheless, in applying criterion 4, “unusual or unexpected use of enabling power”, the Committee often desires to be informed of the reason for a particular statutory instrument and the manner in which it is implemented. The explanations offered by departments have on several occasions indicated that what was involved was not an unusual or unexpected use of the enabling power in carrying out a policy but rather the matter of policy itself, with which the Committee has no concern unless it contravenes one of the criteria for scrutiny.

C.—THE SUBORDINATE NATURE OF STATUTORY INSTRUMENTS

14. With the exception of statutory instruments made under the Royal Prerogative, which are original or primary legislation no less so than are statutes, all statutory instruments subject to the Committee’s scrutiny fall into that class known as subordinate or delegated legislation. The Committee wishes to emphasize at the outset that subordinate legislation is, and must be regarded as being, subordinate, for otherwise Parliamentary supremacy will have been abandoned. The Committee can make this point no more clearly than did the Committee on Ministers’ Powers (Donoughmore Committee) in 1932:

“The power to legislate, when delegated by Parliament, differs from Parliament’s own power to legislate. Parliament is supreme and its power to legislate is therefore unlimited. It can do the greatest things; it can do the smallest. It can make general laws ... it can make a particular exception out of them in favour of a particular individual. It can provide ... for the payment of old age pensions to all who fulfill the statutory conditions; it can also provide—and has in fact provided—for boiling the Bishop of Rochester’s cook to death. But any power delegated by Parliament is necessarily a subordinate power, because it is limited by the terms of the enactment whereby it is delegated.”⁷

non-conformité aux règles de procédure, aux conditions suspensives ou à des exigences relatives à la forme. Pour ne donner qu’un exemple absolu de ce qui précède, le Comité n’est pas lié par ce qu’on appelle parfois les motifs de l’affaire *Gray*⁵, ou par d’autres situations s’étant produites au cours des deux guerres mondiales aux termes de la Loi sur les mesures de guerre, voulant que «le gouverneur en conseil peut, en vertu d’un pouvoir général de réglementation, légiférer d’une manière incompatible avec une quelconque loi existante, et abroger un droit accordé en vertu d’une quelconque loi.»⁶ Tout texte réglementaire jugé incompatible avec les dispositions d’une loi existante ou abrogeant un droit acquis en vertu d’une loi quelconque (ou d’un autre texte réglementaire) fera l’objet d’une vérification des plus rigoureuses de la part du Comité, conformément aux critères nos 4, 7 et 9.

13. Le champ d’action du Comité n’englobe toutefois pas les politiques incorporées dans les textes réglementaires ou établies par ceux-ci. Néanmoins, au moment d’appliquer le critère n° 4, relatif à l’utilisation des pouvoirs habilitants «de manière inhabituelle ou inattendue», il arrive souvent que le Comité désire être informé de la raison ayant motivé l’adoption d’un texte réglementaire particulier et de la façon dont celui-ci est mis en oeuvre. Les explications fournies par les ministères ont à plusieurs reprises démontré que la question en jeu ne portait pas sur une utilisation inhabituelle ou inattendue des pouvoirs habilitants, au moment d’appliquer une politique, mais sur la nature de la politique en soi, ce qui ne relève aucunement de la compétence du Comité, à moins qu’il n’y ait contravention à l’un des critères du Comité.

C.—LE CARACTÈRE SUBORDONNÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

14. A l’exception des textes réglementaires établis en vertu de la prérogative royale, lesquels constituent une mesure législative principale ou fondamentale au même titre que les lois, tous les textes réglementaires qui peuvent faire l’objet d’une vérification par le Comité font partie de la catégorie des mesures législatives dites subordonnées, ou déléguées. Le Comité désire faire remarquer au départ que la mesure législative subordonnée est effectivement subsidiaire et qu’elle doit être considérée à ce titre, à défaut de quoi le Parlement perdrait sa suprématie. Le Comité ne saurait établir ce point plus clairement que l’a fait le *Committee on Ministers’ Powers* (Comité Donoughmore), en 1932:

«Le pouvoir de légiférer délégué par le Parlement diffère du pouvoir même que détient celui-ci aux mêmes fins. Le Parlement représentant l’échelon le plus élevé, son pouvoir législatif est par conséquent illimité. Il peut agir sur tous les plans, quelle que soit leur ampleur. Il peut adopter des lois générales ... tout comme il peut établir certaines exceptions pour servir les intérêts de quelques particuliers. Il peut pourvoir ... au versement de pensions de retraite à toutes les personnes répondant aux conditions établies dans la loi à ce sujet; il peut également ordonner, ce qu’il a d’ailleurs déjà fait, que le cuisinier de l’évêque de Rochester soit plongé dans l’eau bouillante jusqu’à ce que mort s’ensuive. Mais tout pouvoir délégué par le Parlement est un pouvoir subordonné, limité aux termes mêmes du texte législatif par lequel il est octroyé.»⁷

As will become apparent from this Report, the Committee has come upon many instances of denial of this basic proposition that delegated legislation is necessarily subordinate. There seems to be an unwillingness to understand that a delegate simply can not do everything that Parliament could have done had it chosen to legislate in extenso.

15. The claim to give subordinate legislation a non-subordinate status is well illustrated by three recurring issues that have confronted the Committee: the claim to a power to dispense with regulations in favour of particular individuals, the claim to an unfettered power to sub-delegate the rule-making power conferred by Parliament and the claim to a plenitude of legislative power whenever the enabling authority confers power to make regulations "respecting" a specified subject matter. Each of these issues receives a separate treatment.

16. The Committee cannot accept that the actual decisions, or dicta, in *In Re Gray*,⁸ the *Chemicals Reference*⁹ or other cases arising under so exceptional a statute as the War Measures Act are any guide to the true nature of subordinate legislation or to the principles of construction and interpretation to be placed on other statutes and the enabling sections contained within them in normal times of external peace.

D.—AVAILABILITY OF SUBORDINATE LEGISLATION TO THE PUBLIC IN COMPREHENSIBLE FORM

17. It is, perhaps, not surprising that in Canada, which has made so late a start upon the scrutiny of subordinate legislation, there persists the view that statutory instruments need not be made generally available and need not be put in as simple, comprehensible and explicable form as is possible. This view rests on the assumption that ordinary folk will not concern themselves with statutory instruments and that those affected by them, or who need for their own protection to take account of them, lawyers, businessmen, fishermen, farmers and so on will take thought for themselves and make it their own business to find out what the law is, through lawyers, trade associations, commercial services and the like. While the Committee acknowledges that this may well be the case, the premisses of the argument are wrong. If once admitted, the conclusion must also follow that the statutes need never be revised, consolidated or published in compendious form, because those affected will themselves do all the necessary research and piecing together of amendments. And, however effective the commercial services may be, there is something fundamentally amiss when even officers of Government themselves depend on an outside commercial service for a consolidation of their own regulations.

18. The Committee believes that the law is directed to all Her Majesty's subjects. This is as true of subordinate legislation as it is of statute law. It is as true of statutory instruments as it is of the Acts under which they are made. This being so,

Comme le présent rapport le démontrera, le Comité a relevé de nombreux cas de dénégation du principe fondamental voulant que la mesure législative déléguée soit nécessairement subordonnée. Il semble y avoir un manque de bonne volonté à comprendre qu'un délégué ne peut simplement pas assumer toutes les tâches que le Parlement aurait pu accomplir si celui-ci avait décidé de légiférer en détail.

15. La prétention de conférer à la mesure législative subordonnée un caractère autonome est bien illustrée par trois questions dont le Comité est saisi périodiquement: la revendication du pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements, la revendication d'un pouvoir illimité de sous-déléguer le pouvoir de réglementation conféré par le Parlement et la revendication d'un pouvoir législatif absolu chaque fois que le texte habilitant permet d'établir des règlements «concernant» un domaine précis. Ces trois revendications seront étudiées séparément.

16. Le Comité ne saurait accepter que les décisions réelles ou les opinions exprimées par les juges dans l'affaire *In Re Gray*,⁸ dans *Re Chemicals*⁹ ou dans d'autres décisions découlant d'une loi aussi exceptionnelle que la Loi sur les mesures de guerre servent, en période de paix, de guide pour définir la nature véritable de la mesure législative subordonnée ou fournissent un modèle d'élaboration et d'interprétation des autres lois et de leurs articles habilitants.

D.—POSSIBILITÉ POUR LE PUBLIC DE CONSULTER ET DE COMPRENDRE FACILEMENT LES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES

17. Il n'est peut-être pas étonnant de voir qu'au Canada, où la vérification des mesures législatives subordonnées a mis tant de temps à être amorcée, on estime encore dans certaines sphères qu'il n'est pas nécessaire de mettre les textes réglementaires à la disposition du grand public et de les énoncer en des termes les plus simples possibles. Ce concept est fondé sur l'hypothèse voulant que les citoyens ordinaires ne s'intéressent pas aux textes réglementaires et que ceux d'entre eux qui y manifestent un intérêt quelconque ou qui doivent en tenir compte pour leur propre protection, c'est-à-dire les avocats, les hommes d'affaires, les pêcheurs, les fermiers, etc., ont la responsabilité de veiller à leurs intérêts et de se renseigner sur les lois qui les touchent de plus près, par l'intermédiaire d'avocats, d'associations et de services commerciaux, et de tous les services similaires. Même si le Comité reconnaît que ce concept se vérifie dans les faits, il estime que les prémisses de ce raisonnement sont erronées. Si l'on reconnaît ce concept, il faudrait également conclure que les statuts n'auront jamais besoin d'être révisés, codifiés ou publiés sous forme de recueil, car les personnes intéressées effectueront elles-mêmes toutes les recherches nécessaires et rassembleront le texte des diverses modifications apportées. De plus, quelle que soit l'efficacité des services commerciaux, il demeure que la situation est pour le moins troublante, si l'on considère que même des fonctionnaires comptent sur des services commerciaux extérieurs pour la codification de leurs propres règlements.

18. Le Comité estime que la loi s'adresse à tous les sujets de Sa Majesté. Cette affirmation vaut pour les mesures législatives tant subordonnées que principales. Elle s'applique aussi bien aux textes réglementaires qu'aux lois en vertu desquelles

statutory instruments should be as intelligible, as explicable and as little mysterious as man can devise.

19. Statutory instruments pose quite serious problems for the fulfillment of the Committee's views. First, they are not self-contained, as is a statute, and refer at least to the enabling Act and often to other documents as well. Secondly, there is a great number of them, large and small, and certainly far more than there are statutes. Thirdly, many of them are frequently amended so that over time a multiplicity of amendments collect around a single statutory instrument. Subsequent re-amendment and further re-amendment of the initial amendment is not uncommon.

20. Faced with these obstacles, which are far from negligible, the Committee realizes that the comprehension of a statutory instrument, its relation to its enabling power and its inter-relationship with other statutory instruments and prior amendments will never be an easy matter. But the Committee believes that it can and should be made much easier than it is at present. The recommendations contained in section F: "Matters Relating to the Form of Statutory Instruments" are designed to facilitate that increase in comprehensibility of statutory instruments, necessary so that in truth they will be directed to people and not to lawyers and officials only. The Committee feels strongly about its philosophy in this matter and trusts that the greater readiness recently shown by the officers of the Privy Council will lead to a dramatic improvement in the ease with which statutory instruments may be understood and in the information about the subordinate legislation and the enabling power which they disclose.

E.—DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

21. The Committee wishes to place before both Houses the problems and difficulties which it has encountered as flowing from the text of the Statutory Instruments Act itself. Some of these problems are more serious than others, but by far the most important and difficult is the very definition of a statutory instrument which the Committee has found incomprehensible and unworkable, and productive of inconsistency in approach even by the Legal Advisers to the Privy Council Office with whose approach to the definition the Committee can not agree. Nevertheless, it is the Legal Advisers who are the persons who actually apply the definition and whose views are, therefore, complied with by Departments of State and regulation-making authorities.

22. Before this, and other problems, can be understood the general structure of the Statutory Instruments Act must be appreciated. The Act gives a definition of a statutory instrument and provides that all statutory instruments, except those which are lawfully kept secret—(9a) shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the

ceux-ci sont établis. Dans ce contexte, les textes réglementaires devraient être aussi clairs et compréhensibles que possible.

19. Les textes réglementaires soulèvent des problèmes fort graves en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Comité. En premier lieu, contrairement aux statuts, ils ne sont pas complets en eux-mêmes et renvoient au moins à la loi habilitante de même, dans bien des cas, qu'à d'autres documents. Deuxièmement, ils sont légion, qu'ils soient volumineux ou non, et leur nombre est sans contredit bien des fois supérieur à celui des lois. Enfin, quantité d'entre eux sont modifiés fréquemment, de sorte qu'une multitude de modifications finit toujours par s'annexer à un texte réglementaire. Il n'est pas rare non plus qu'une modification soit elle-même modifiée à plusieurs reprises.

20. Aux prises avec de tels obstacles, lesquels sont loin d'être négligeables, le Comité se rend compte que la compréhensibilité d'un texte réglementaire et de son rapport avec la loi habilitante, d'une part, de même qu'avec d'autres textes réglementaires et avec diverses modifications antérieures, d'autre part, constituera toujours une question difficile à résoudre. Pourtant, le Comité estime que le système actuel pourrait et devrait être grandement amélioré. Les recommandations contenues dans la section F du présent rapport: «Questions relatives à la forme des textes réglementaires» visent à favoriser la compréhensibilité desdits textes, afin que ceux-ci s'adressent en réalité à tous les citoyens au lieu de n'être utiles qu'à des avocats et à des hauts fonctionnaires. Le Comité tient fortement à son point de vue sur cette question, et il est confiant que le nouvel esprit de collaboration dont ont fait preuve récemment les conseillers du Conseil privé permettra d'apporter des améliorations plus que considérables tant sur le plan de la compréhensibilité des textes réglementaires que sur celui de l'information concernant la législation subordonnée et le pouvoir habilitant de ces textes.

E.—LACUNES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

21. Le Comité désire soumettre à l'étude du Sénat et de la Chambre des communes les problèmes et les difficultés qu'il a éprouvés par suite du libellé même de la Loi sur les textes réglementaires. Bien que certains de ces problèmes soient plus graves que d'autres, la question la plus importante et la plus difficile à résoudre porte sans contredit sur la définition d'un texte réglementaire, que le Comité a jugée incompréhensible et inapplicable, et qui, selon lui, engendre l'incohérence même de la part des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui lui donnent une interprétation à laquelle le Comité ne saurait souscrire. Ce sont néanmoins ces conseillers juridiques qui appliquent en réalité la définition et c'est par conséquent à leur interprétation que les ministères de l'État et les autorités réglementantes se conforment.

22. Il convient d'examiner la structure générale de la Loi sur les textes réglementaires avant de pouvoir comprendre cette situation et expliquer divers autres problèmes. La Loi donne une définition de l'expression «texte réglementaire» et stipule que tout texte de cet ordre, à l'exception de ceux qui sont légalement gardés secrets^{9A} «est soumis en permanence à tout

Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments".¹⁰ From amongst this class of statutory instruments the Act defines a narrower class called "regulations", not to be confused with the word "regulation" as defined in the Interpretation Act. It is only a regulation as defined in the Statutory Instruments Act which must under that Act be scrutinized in draft by the Legal Advisers to the Privy Council Office, be registered and published in the Canada Gazette Part II within certain time limits prescribed by the Act. A statutory instrument which is not a regulation need not be registered and need not be published unless registration and/or publication is specifically provided for in one of three ways:

- (i) if it is required or authorized by statute to be published in the Gazette, and it is so published, it must also be registered; (no list of such statutory instruments is maintained by the Privy Council Office or by the Department of Justice.);
- (ii) if it is required or directed to be published in the Canada Gazette by the Clerk of the Privy Council pursuant to regulations made under section 27 (g) of the Statutory Instruments Act;
- (iii) if it is required to be published because it falls within a class of documents the publication of which in the Gazette is prescribed by regulation under section 27 (h) of the Statutory Instruments Act.

23. The classes of documents which must appear in the Gazette are defined by section 11 (3) of the Statutory Instruments Regulations as:

- "(a) orders made by the Governor in Council under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act;
- (b) orders made by the Governor in Council whereby any member of the Queen's Privy Council for Canada is designated to act as Minister for the purposes of any Act of parliament;
- (c) proclamations; and
- (d) orders made under section 17 of the Financial Administration Act that are of continuing effect or apply to more than one person or body."

It is not at all clear which documents from these classes are statutory instruments and the Legal Advisers to the Privy Council Office have declined to identify those which they consider to be statutory instruments. The Committee has never been told which types of statutory instruments the Clerk of the Privy Council has decided should be published in the public interest. The Committee has only been furnished with a list of those individual statutory instruments that have been so published.

24. It is unfortunately the case that a mere statutory instrument which is to be published in the Gazette need not be registered and published within any time limits. The Commit-

mité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.¹⁰ La Loi établit, à l'intérieur même de cette catégorie de textes réglementaires, une classe de textes plus étroite appelée «règlements», qu'il ne faudrait pas confondre avec le mot «règlement» au sens que la Loi d'interprétation donne à ce terme. Seul un règlement tel que défini dans la Loi sur les textes réglementaires doit, aux termes de cette Loi, être vérifié, à l'état de projet, par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, puis être enregistré et publié dans la Partie II de la Gazette du Canada dans les délais prescrits par la Loi. Il n'est pas nécessaire d'enregistrer et de publier un texte réglementaire qui n'est pas un règlement, à moins que l'enregistrement ou la publication dudit texte soit expressément prescrit selon l'un des trois modes suivants:

- (i) si, en vertu d'une loi, la publication dudit texte dans la Gazette est obligatoire ou permise et que celui-ci est effectivement publié, il doit également être enregistré (Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice ne conservent ni l'un ni l'autre une liste de ces textes réglementaires);
- (ii) si, conformément aux règlements établis en vertu de l'alinéa 2 7g) de la Loi sur les textes réglementaires, le greffier du Conseil privé ordonne ou exige que ledit texte soit publié dans la Gazette du Canada;
- (iii) si ledit texte doit être publié en raison de son appartenance à une catégorie de documents dont la publication dans la Gazette du Canada est prescrite par voie de règlement, en vertu de l'alinéa 2 7h) de la Loi sur les textes réglementaires.

23. Le paragraphe 11 (3) du Règlement sur les textes réglementaires définit de la façon suivante les catégories de documents devant être publiés dans la Gazette du Canada:

- «a) décrets pris par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique;
- b) décrets pris par le gouverneur en conseil pour désigner un membre du Conseil privé de la Reine à titre de ministre chargé d'appliquer une loi du Parlement;
- c) proclamations; et
- d) décrets pris en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui ont un effet permanent ou qui visent plusieurs personnes ou organismes.

Il est impossible de déterminer clairement quels documents dans ces catégories constituent des textes réglementaires, et les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ont refusé de dévoiler leur interprétation à cet égard. Le Comité n'a jamais été informé du genre de textes réglementaires que le greffier du Conseil privé estimait devoir faire publier dans l'intérêt public. Le Comité a simplement reçu une liste des divers textes réglementaires ainsi publiés.

24. Il est malheureux qu'un simple texte réglementaire devant être publié dans la Gazette du Canada n'ait pas à être enregistré et publié dans certains délais. Le Comité a remar-

tee has seen instances of Proclamations published months, and in one instance eleven months,¹¹ after they were issued. By operation of section 6 of the Interpretation Act, as amended by the Statutory Instruments Act, it would seem that a statutory instrument not being a regulation comes into force "upon the expiration of the day immediately before the day" on which it was made, unless some other day is specified for entry into force. Thus, every statutory instrument which is not a regulation that is registered and published will come into force before registration and publication, except in the inconceivable case in which it is made, registered and published all in the one day. The Committee can not regard as satisfactory a law which on the one hand treats some statutory instruments as sufficiently important to be registered and published, yet allows them to come into force perhaps months beforehand when they are made. The Committee regards as highly desirable a general rule that no subordinate legislation should come into effect until registered *and* published. This general rule applies neither to regulations nor to mere statutory instruments under the Statutory Instruments Act.

25. The Committee is faced, then, with a situation in which undoubtedly many statutory instruments are "issued, made or established", to use the language of the Act, but are not published in the Canada Gazette or in some other central location, and are nowhere registered. This makes a mockery of the permanent reference of all statutory instruments to the Committee under section 26 of the Statutory Instruments Act. If the Committee does not know of statutory instruments, and has no means of knowledge of their existence, it can not scrutinize them. The consequence of this state of affairs is that while the Committee has the jurisdiction under section 26 of the Statutory Instruments Act and the references of the two Houses to scrutinize all but the "secret" statutory instruments, it has access only to those which are regulations (but not secret regulations) and to those statutory instruments which happen to be published in the Gazette, an event over which the Committee, of course, has no control. The Committee and its counsel occasionally stumble across other statutory instruments, and yet others are volunteered for scrutiny by Departments and governmental agencies, notably the Department of National Defence.

26. The Committee must report that in the absence of any legal requirement that *all* statutory instruments be either centrally registered and published or sent to the Committee by those who make them, the Committee is not able effectively to carry out the functions assigned to it by statute and by the two Houses.

27. The Committee has had neither the time nor the resources to step into the twilight world of unpublished statutory instruments. Consequently, it has the opportunity to scrutinize only those which come to its attention either by being volunteered, as is the case of the statutory instruments of the Department of National Defence, or by chance. The Directives of the Commissioner of Penitentiaries are a special

qué des cas où des proclamations avaient été publiées des mois (et dans un cas en particulier onze mois)¹¹ après leur lancement. Il semblerait, aux termes de l'article 6 de la Loi d'interprétation, modifié par la Loi sur les textes réglementaires, qu'un texte réglementaire n'ayant pas qualité de règlement entre en vigueur «à l'expiration du jour précédant immédiatement le jour» où il a été édicté, à moins qu'un autre jour ne soit précisé à cette fin. Ainsi, tous les textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et qui doivent être enregistrés et publiés entrent en vigueur avant d'avoir été effectivement enregistrés et publiés, à moins qu'ils ne soient établis, enregistrés et publiés au cours de la même journée, ce qui est inconcevable. Le Comité ne saurait juger satisfaisante une loi qui, d'une part, accorde suffisamment d'importance à certains textes réglementaires pour qu'ils soient enregistrés et publiés et qui, d'autre part, autorise leur entrée en vigueur parfois des mois avant, lorsqu'ils sont établis. Le Comité serait fort favorable à l'adoption d'une règle générale voulant qu'aucune mesure législative subordonnée n'entre en vigueur avant d'être enregistrée *et* publiée. Cette règle générale ne s'applique ni aux règlements, ni aux simples textes réglementaires, selon la Loi sur les textes réglementaires.

25. Le Comité est donc aux prises avec une situation où, sans aucun doute, de nombreux textes réglementaires sont «établis», pour être fidèle à la terminologie de la Loi, sans toutefois être publiés dans la Gazette du Canada ou dans un autre ouvrage central, ni être enregistrés auprès d'une quelconque instance. Cette situation rend inapplicable l'obligation de soumettre en permanence au Comité tous les textes réglementaires, aux termes de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires. Si le Comité ne connaît pas et n'a aucun moyen de connaître l'existence des textes réglementaires, il lui est impossible de les vérifier. La conséquence de cette situation est la suivante: même si le Comité est autorisé, en vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires et des ordres de renvoi des deux Chambres, à vérifier tous les textes réglementaires sauf ceux à caractère «secret», il n'a accès qu'aux textes réglementaires constituant des règlements (non secrets) et à ceux qui sont publiés dans la Gazette du Canada, or le Comité n'a évidemment pas le pouvoir d'intervenir dans la sélection des textes à publier. Il arrive que le Comité et ses conseillers juridiques prennent connaissance de certains textes réglementaires par pur hasard; en outre, des ministères et organismes gouvernementaux, notamment le ministère de la Défense nationale, envoient spontanément certains de ces textes pour les faire vérifier.

26. Devant l'absence de toute obligation législative d'enregistrement auprès d'une seule instance et de publication de *tous* les textes réglementaires, ou bien d'envoi desdits textes au Comité par les personnes qui les établissent, le Comité doit s'avouer incapable d'accomplir efficacement la tâche que lui ont assignée la loi et les deux Chambres.

27. Le Comité n'a disposé ni du temps ni des ressources qui lui auraient permis de s'engager dans la jungle des textes réglementaires non publiés. En conséquence, il lui est possible de vérifier uniquement ceux d'entre eux qui sont expressément portés à son attention, comme le fait notamment le ministère de la Défense nationale, ou ceux dont il prend connaissance par hasard. Les instructions du commissaire des pénitenciers

case. They are unpublished, but have been made available to the Committee which considers them to be not only statutory instruments but regulations (Vide paragraphs 38-40 *infra*). A special study of these Directives has been commissioned by the Committee from the John Howard Society of Ontario.

28. The Committee also wishes it to be noted that its scrutiny is *ex post facto* only. Until a statutory instrument has been "issued, made or established" the Committee is not seized of it. Only regulations, and not other statutory instruments, are subject to a statutorily prescribed procedure for transmission in draft for scrutiny by the Crown's lawyers before making, registration and publication. While a regulation is thus scrutinized twice, by the Legal Advisers to the Privy Council Office before, and by the Committee after, it is made, a mere statutory instrument may never be checked, examined or scrutinized by anyone. It will not be seen by the Legal Advisers to the Privy Council Office and it will only come before the Committee if it is published in the Gazette or by chance.

29. It may be noted in passing that the criteria by which the Legal Advisers to the Privy Council Office scrutinize draft regulations are set out in section 3 (2) of the Act as follows:

- "(a) it is authorized by the statute pursuant to which it is to be made;
- (b) it does not constitute an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is to be made;
- (c) it does not trespass unduly on existing rights and freedoms and is not, in any case, inconsistent with the purposes and provisions of the *Canadian Bill of Rights*; and
- (d) the form and draftsmanship of the proposed regulation are in accordance with established standards."

It will be readily seen that these criteria are both less numerous and more restricted than those used by the Committee for the subsequent scrutiny of the same regulations after they have been made (and almost invariably after they have already entered into effect).

30. The problem caused by the silence of the Statutory Instruments Act as to how statutory instruments, which are not regulations or are not published in the Canada Gazette, are to become known to the Committee would be serious enough if the Committee, on learning of the existence of a document, could determine readily whether it were a statutory instrument or not. But this the Committee can not do and the problem is accordingly critical. The definition of a statutory instrument provided in the Act is incomprehensible. The Committee has devoted a great amount of time and effort to trying to glean from the words of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act a clear meaning and a clear definition of a statutory instrument. The effort has been wasted and legislative action is necessary.

31. For expository purposes it is true that a statutory instrument may be taken as meaning a document which embodies subordinate legislation authorized by statute or a

forment un cas spécial. Ces instructions ne sont pas publiées, mais elles ont été soumises au Comité qui les considère non seulement comme des textes réglementaires, mais comme des règlements (Voir, dans la présente section, les par. 38-40). La *John Howard Society of Ontario* a été chargée par le Comité d'effectuer une étude spéciale de ces instructions.

28. Le Comité désire également faire remarquer que sa vérification est seulement postérieure à l'établissement d'un texte. Un texte réglementaire n'est jamais porté à l'attention du Comité avant d'avoir été «établi». Seuls les textes réglementaires qui sont des règlements sont assujettis à une procédure, régissant leur transmission, à l'état de projet, aux avocats de la Couronne qui les vérifieront avant qu'ils soient établis, enregistrés et publiés. Alors qu'un règlement est ainsi vérifié à deux reprises, d'une part par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé avant leur établissement et, d'autre part, par le Comité après leur établissement, un simple texte réglementaire n'est parfois jamais étudié ou vérifié. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ne voient jamais ces textes, et le Comité en prend connaissance uniquement par pur hasard, ou s'ils sont publiés dans la Gazette du Canada.

29. On peut également faire remarquer que les critères utilisés par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé dans la vérification des règlements à l'état de projet sont énoncés de la façon suivante au paragraphe 3 (2) de la Loi:

- «a) qu'il est autorisé par la loi en application de laquelle il doit être établi;
- b) qu'il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi;
- c) qu'il n'empiète pas indûment sur les libertés et les droits existants et n'est, en aucun cas, incompatible avec les fins et les dispositions de la Déclaration canadienne des droits; et
- d) que la forme et le libellé du projet de règlement soient conformes aux normes établies.»

Il est évident que ces critères sont à la fois moins nombreux et plus restreints que ceux qu'utilise le Comité pour la vérification ultérieure des mêmes règlements, une fois que ceux-ci ont été établis (et, dans la plupart des cas, sont déjà en vigueur.)

30. Le problème résultant de ce mutisme de la Loi sur les textes réglementaires, quant à la transmission au Comité des textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et ne sont pas publiés dans la Gazette du Canada, serait déjà suffisamment grave si lorsqu'il apprend l'existence d'un document quelconque le Comité, pouvait déterminer promptement s'il s'agit d'un texte réglementaire ou non. Or il n'est pas en mesure de le faire, ce qui multiplie d'autant les difficultés avec lesquelles il se trouve aux prises. La définition que la Loi donne d'un texte réglementaire est incompréhensible. Le Comité regrette à présent d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie à tenter de découvrir le sens précis de la définition d'un texte réglementaire donnée à l'alinéa 2 (1) d) de la Loi. Ses efforts se sont révélés inutiles et une mesure législative s'impose.

31. Il est vrai, à des fins de discussion, qu'un texte réglementaire peut signifier un document renfermant une mesure législative subordonnée autorisée par une loi, ou une règle établie

rule made in the exercise of the Royal Prerogative. It is equally true that, if a statute is the ultimate authority for a document, that document is potentially a statutory instrument. But the Committee needs to know with precision whether a document is a statutory instrument, for if it is not it has no business considering it. And if it is no one can attempt to deny or to thwart the Committee's scrutiny. Unfortunately, the definition of a statutory instrument is so hedged about with exceptions, at one and the same time explicit in nature but obscure in meaning, and with qualifications direct and indirect, and is so flawed with a triple negative that it is useless.

32. Section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act reads as follows:

“(d) “statutory instrument” means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but does not include

(iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) the instrument is a regulation and the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

(iv) any such instrument issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament,

(v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, or

en vertu de la prérogative royale. Il est également vrai que si une loi constitue le texte habilitant fondamental d'un document, celui-ci, potentiellement, devient un texte réglementaire. Mais le Comité doit pouvoir déterminer précisément si un document quelconque constitue ou non un texte réglementaire car, dans la négative, il n'a pas la compétence voulue pour l'examiner et, dans l'affirmative, personne ne doit empêcher le Comité ou tenter de le contrecarrer dans ses démarches de vérification. Malheureusement, la définition de «texte réglementaire» est inutilisable, étant donné qu'elle est farcie d'exceptions, à la fois explicites dans leur essence même et obscures dans leur signification, ainsi que d'exceptions stipulées directement et indirectement, outre qu'elle est embrouillée par une triple négation.

32. L'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires se lit comme suit:

«d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi

(i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relative-ment à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime,

mais ne comprend pas

(iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.

(iv) un texte de ce genre établi par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, à moins que le texte ne soit une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime,

(v) un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite, ou à vérifier une question qui en découle nécessairement, ou

(vi) an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories or any instrument issued, made or established thereunder.”

The Committee's main concern has been with paragraph (i) but it must also note that it can give no clear meaning to the words following the words “exists by law” in sub-paragraph (v), a matter to which this Report will return.

33. Turning to sub-paragraph (i) of section 2 (1) (d) these words have been interpreted by the Legal Advisers to the Privy Council Office, a section of the Department of Justice, as meaning:

(i) No instrument can be a statutory instrument unless the enabling power under which it is made expressly names a type of document in the form of which the instrument is to be issued. This has come to be known to the Committee as the magic formula approach for unless an enabling power reads that the Governor in Council (Minister, Commission, etc.) may “*by Order*”, “*by rule*”, “*by regulation*”, “*by warrant*”, “*by tariff*” and so on, there can be no statutory instrument. This interpretation would remove from the class of statutory instruments, and hence from the Committee's scrutiny, instruments made under enabling powers now in very common use, for example: “... according to terms and conditions as the Governor in Council may prescribe ...”, “... the Minister may prescribe ...”, “... the Board may regulate ... and may fix, impose and collect ...”.

(ii) No instrument can be a statutory instrument unless it is a document which falls within the class common to the types of document catalogued in the opening words of section 2 (1) (d). The words “or other instrument” are to be construed as limited to the class indicated by the preceding types of documents. The Legal Advisers have been unable or unwilling to indicate what that class is. Hence, it is not possible to be sure when, in their eyes, any document, whose title is not specifically covered in the opening words of section 2 (1) (d), is utterly excluded from the class of statutory instruments from the outset without need of referring to the balance of the definition.

It is probably the case that an enabling power which authorized the Governor in Council “by statutory instrument to prescribe terms and conditions” would not, when exercised produce a document which was a statutory instrument in the eyes of the Department of Justice. And why? Because the name “statutory instrument” does not appear in the catalogue which forms the opening words of paragraph (d) of section 2 (1) and because there is no provision that “statutory instrument” includes any instrument described as a statutory instrument in any Act of Parliament. There is, however, in section 2 (1) (b) a provision that “regulation” includes any instrument described as a regulation in any Act of Parliament.

(iii) No instrument which confers upon another person the power, or purported power, to make delegated legislation or to act in some other way is a statutory instrument. This particular interpretation is not, however, consistently followed by the Crown, for some conferrals of authority are

(vi) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest ou un texte établi sous le régime d'une telle ordonnance.

La principale préoccupation du Comité a porté sur le sous-alinéa (i), mais il faut également souligner que le Comité est incapable de cerner le sens précis des mots suivant l'expression «*prévues par le droit*» au sous-alinéa (v) cette question sera soulevée à nouveau dans le présent rapport.

33. D'autre part, le libellé du sous-alinéa 2 (1) d)i) a été interprété de la façon suivante par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, qui relèvent du ministère de la Justice:

(i) Aucun texte ne constitue un texte réglementaire à moins que le texte habilitant en vertu duquel il est établi n'énonce expressément que le texte en question appartiendra à un type précis de documents. Le Comité a finalement qualifié cette interprétation de formule magique car, s'il n'est pas énoncé dans le texte habilitant que le gouverneur en conseil (un ministre, une commission, etc.) peut agir *par décret, par règle, par règlement, par mandat, par tarif*, et ainsi de suite, aucun texte réglementaire ne peut être établi. Cette interprétation soustrairait à la catégorie des textes réglementaires et, par conséquent, à la vérification du Comité, les textes établis en vertu de pouvoirs habilitants qui sont actuellement d'un usage courant; comme par exemple: «... selon les conditions que le gouverneur en conseil peut prescrire ...», «... le Ministre peut prescrire ...», «... l'Office peut régler ... et fixer, imposer et percevoir ...».

(ii) Aucun texte n'est un texte réglementaire s'il n'appartient pas à la classe de documents dont les types sont énoncées au début de l'alinéa 2 (1) d). L'expression «et tout autre texte» doit être interprétée comme se limitant à la classe de documents de types précédemment énumérés. Les conseillers juridiques n'ont pas pu, ou voulu, préciser la nature de cette classe commune. Il est par conséquent impossible de savoir avec certitude dans quels cas, à leur avis, un document dont le type n'est pas précisément énoncé au début de l'alinéa 2 (1) d) est dès lors exclu de la catégorie des textes réglementaires peu importe les dispositions du reste de la définition.

Il est probable que le texte résultant de l'exercice d'un pouvoir habilitant qui autoriserait le gouverneur en conseil à «prescrire les conditions par texte réglementaire» ne serait pas considéré comme un texte réglementaire par le ministère de la Justice: en effet, l'expression «texte réglementaire» ne figure pas au libellé de l'alinéa 2 (1) d), outre qu'il n'existe aucune disposition stipulant qu'un «texte réglementaire» comprend un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme texte réglementaire. L'alinéa 2 (1) b) renferme toutefois une disposition voulant qu'un «règlement» comprenne un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement.

(iii) Aucun texte conférant à une tierce personne le pouvoir ou le prétendu pouvoir de déléguer des pouvoirs législatifs ou d'agir de quelque autre façon ne constitue un texte réglementaire. Cette interprétation n'est toutefois pas suivie uniformément par la Couronne, car certaines attributions de

regarded as statutory instruments and regulations by the Privy Council Office, for example, Orders made under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act empowering Commodity Boards to regulate commodities in inter-provincial trade and to raise levies on such commodities.

34. The Committee does not accept the validity or legal force of the foregoing interpretations of section 2 (1) (d) for the reasons set out in some detail in Appendix I to this Report. More importantly, however, the Committee regards such distinctions and exclusions as inimical to Parliamentary scrutiny of delegated legislation. Consequently, the Committee can not consider a lengthy debate with the Legal Advisers to the Privy Council Office over the true interpretation of the present statutory definition as productive of anything but more delay and confusion. The proper course is to amend the Statutory Instruments Act to afford a clear definition of a statutory instrument as a piece of subordinate legislation, with any exceptions, which will be the exceptions to Parliamentary scrutiny, being specifically and clearly enumerated.

35. Before the nature of any such new definition can be dealt with, several further problems flowing from the present Statutory Instruments Act must be noticed. As has been pointed out in paragraph 22, *supra*, the Act draws a distinction between a regulation and a statutory instrument, the former being a species of the latter. While a piece of legislation made under the Royal Prerogative, which is in no sense subordinate but rather original legislation, is a statutory instrument, it can not be a regulation, and, therefore, will not necessarily be registered or published. This is altogether unsatisfactory. The Royal Prerogative consists of those powers which the Common Law gives to the Crown. Amongst these Prerogative powers are those which relate to the Royal authority and rules having the force of law may be made under those powers within limits set by the Common Law, for example, rules relating to the issuing of passports. Where the matter within the royal authority is made the subject of statute, for example, the recruitment regulation of the civil service, Prerogative lapses to the extent that the subject matter is covered by statute. Thus, if a Passports Act were to be passed, the issuing of passports would cease to be a Prerogative matter and any regulations made under such a Passports Act would be regulations within the Statutory Instruments Act, whereas the current Passport Regulations now made under the Prerogative, are not regulations within the Statutory Instruments Act and need not be registered and published, although they have been as SOR/73-36.

The only statutory instrument which can be a regulation is one which

“(i) is made *in the exercise of a legislative power* conferred by or under an Act of Parliament, or

pouvoirs sont considérées par le Bureau du Conseil privé comme des règlements ou des textes réglementaires; c'est le cas, notamment, des décrets rendus en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, qui autorise les Offices de denrées à régler le commerce interprovincial effectué dans ce domaine et à percevoir des contributions sur les denrées.

34. Le Comité ne reconnaît pas la validité ou la force légale de ces interprétations de l'alinéa 2 (1) d), pour les raisons énoncées de façon assez détaillée à l'Annexe 1 du présent rapport. Fait plus important encore, le Comité considère que ces distinctions et ces exclusions entravent la vérification par le Parlement de la délégation des pouvoirs législatifs. Par conséquent, le Comité estime qu'il ne servirait à rien d'engager un long débat avec les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé sur l'interprétation exacte de la définition actuelle des textes réglementaires, car un tel débat ne serait que ratiocination et ne ferait qu'ajouter à la confusion qui existe actuellement. La meilleure solution consisterait à modifier la Loi sur les textes réglementaires de façon à définir précisément ces textes comme des mesures législatives subordonnées et à énoncer clairement et expressément toute exception qui soustrairait un quelconque document à la vérification du Parlement.

35. Avant de se pencher sur la nature de cette nouvelle définition, il conviendrait de souligner plusieurs autres problèmes découlant de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires. Comme on l'a fait remarquer plus tôt au paragraphe 22, la Loi établit une distinction entre un règlement et un texte réglementaire, le premier étant une catégorie du second. Même si une mesure législative établie en vertu de la prérogative royale, qui est une mesure législative autonome et non pas subordonnée, constitue un texte réglementaire elle ne peut pas être considérée comme un règlement et, par conséquent, elle n'est pas nécessairement enregistrée ou publiée. Cette situation laisse fort à désirer. La prérogative royale se définit comme l'ensemble des pouvoirs que la *common law* attribue à la Couronne. Parmi ces pouvoirs on retrouve ceux qui se rapportent à l'autorité royale, et des règles ayant force de loi peuvent être établies en vertu de ces pouvoirs, dans les limites établies par la *common law*. Lorsqu'une matière ou un domaine de l'autorité royale devient l'objet d'un statut, par exemple le recrutement et la réglementation de la fonction publique, la prérogative tombe en désuétude dans la mesure où la matière ou le domaine est touché par le statut. Ainsi si une loi sur les passeports devait être édictée, l'émission de passeports cesserait d'être un domaine relevant de la prérogative et tout règlement établi en vertu d'une telle loi sur les passeports serait un règlement aux fins de la Loi sur les textes réglementaires alors que l'actuel Règlement sur les passeports établie en vertu de la prérogative n'est pas un règlement selon la Loi sur les textes réglementaires et n'avait pas à être enregistré et publié même s'il l'a été pour le numéro DORS/73-36.

Le seul texte réglementaire pouvant être un règlement doit être

(i) «établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une Loi du Parlement ou sous son régime, ou

(ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament.”¹²

This definition too has caused the Committee trouble for, while it has so far proved easy enough to determine whether a “penalty, fine or imprisonment” is prescribed, the Committee has not been able to arrive at any clear meaning for the words “made in the exercise of a legislative power”. (The Committee notes, however, that there may be difficulty in determining whether forfeiture of goods to the Crown, for example, is a “penalty” in terms of section 2 (1) (b).) There appears to be a strand of thought that a statutory instrument has been made in the exercise of a legislative power if it is “legislative in effect”. Yet this advances the matter but little and it is equally difficult to ascribe a specific meaning to the newer phrase as it is to the statutory one. In any concrete case it can, of course, be very difficult to decide whether an instrument is “legislative in effect”. The Legal Advisers to the Privy Council Office appear to have concluded that at least the following types of statutory instruments are not legislative in effect and, in consequence, are not regulations, since no penalties, fines or imprisonment are prescribed for their contravention:

(a) Regional Development Incentives Designated Regions Orders, made under section 3 of the Regional Development Incentives Act (However, Special Areas Orders, made under section 6 of the Department of Regional Economic Expansion Act, which is identical in its substantive terms to section 3 of the Regional Development Incentives Act, are regarded as regulations.)

(b) Designated Areas Orders made pursuant to section 34.1 (1) (a)(ii) of the National Housing Act as amended by 21-22 Eliz. II cap. 18, section 12.

(c) Proclamations issued pursuant to section 98 (1) of the Indian Act proclaiming section 98 (2) of the Act in force in specified Indian Reserves. (But compare proclamations made under section 4 (2) of the same Act exempting Indian lands from portions of the Act, which are regarded as regulations.)

(d) Directives of the Commissioner of Penitentiaries (But compare Standing Orders of the Royal Canadian Mounted Police which are regulations. These two sets of statutory instruments are considered further infra paragraphs 38-40).

36. The words “made in the exercise of a legislative power” or “legislative in effect” take on a more serious dimension when they are applied to statutory instruments which are issued in the form of rules the primary purpose of which is to direct servants of the rule maker in the execution of their duties. Such rules may take the form of Guidelines, Circulars, Directives or Manuals. The official view, both at the time of the MacGuigan Report and now, is that such documents do not constitute legal rules, but merely instructions to the staff,

(ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.»¹²

Cette définition a également été une source de problèmes pour le Comité car, même s'il a été jusqu'à maintenant relativement facile de déterminer dans quels cas une «pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement» est prescrite, le Comité n'a pas encore pu découvrir la signification précise de l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif». Le Comité remarque, cependant, qu'il peut être difficile de déterminer si la confiscation de biens par la Couronne, par exemple, est une «pénalité» aux termes de l'alinéa 2 (1) b). Certains semblent croire qu'un texte réglementaire est établi dans l'exercice du pouvoir législatif s'il a un «effet législatif». Cette interprétation éclaircit à peine le problème et il demeure tout aussi difficile de donner une signification précise à cette nouvelle expression qu'à celle de la loi. Il peut évidemment être des plus ardues, dans chaque cas concret, de déterminer si un texte réglementaire a un «effet législatif». Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé semblent au moins avoir conclu que les catégories suivantes de textes réglementaires n'avaient pas d'effet législatif et, par conséquent, qu'ils ne constituaient pas des règlements, puisqu'aucune pénalité, amende ou peine d'emprisonnement n'est prescrite pour leur violation:

a) Les ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, rendues en vertu de l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional. (Toutefois, les décrets sur les zones spéciales rendus en vertu de l'article 6 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, dont le libellé est essentiellement identique à celui de l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional, sont considérés comme des règlements.)

b) Les décrets sur les régions désignées rendus conformément au sous-alinéa 34.1 (1) a)(ii) de la Loi nationale sur l'habitation, modifiée par 21-22 Eliz. II, c.18, art. 12.

c) Les proclamations émises conformément au paragraphe 98 (1) de la Loi sur les Indiens, pour déclarer le paragraphe 98 (2) de la Loi en vigueur dans les réserves indiennes désignées. (Il faudrait toutefois comparer ces proclamations avec celles qui sont faites en vertu du paragraphe 4 (2) de la même Loi et qui exemptent des territoires indiens de certaines dispositions de la Loi, qui elles, sont considérées comme des règlements.)

d) Les instructions du commissaire des pénitenciers (qu'il faudrait toutefois comparer aux ordres permanents de la G.R.C. qui sont des règlements. Ces deux séries de textes réglementaires sont étudiées plus en détail aux paragraphes 38-40 du présent rapport.)

36. Les expressions «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» et «qui a un effet législatif» revêtent un aspect beaucoup plus grave quand elles sont appliquées aux textes réglementaires publiés sous la forme de règles visant avant tout à guider les agents de l'autorité réglementante dans l'exercice de leurs fonctions. De telles règles peuvent prendre la forme de lignes directrices, circulaires, instructions, directives ou guides. Le point de vue des autorités, tant à l'époque du rapport MacGuigan qu'à l'heure actuelle, consistait à ne pas tenir de tels

for the breach of which staff members may, of course, be subject to disciplinary proceedings within the service in which they are employed. The fact that such Directives or Guidelines affect also non-employees, for example inmates in the case of Directives of the Commissioner of Penitentiaries or would-be immigrants in the case of Immigration Guidelines, seems to be ignored.

As the Statutory Instruments Act now stands, a set of Departmental Guidelines, Circulars, Directives, etc. will be regarded by the Privy Council Office as being a statutory instrument if the enabling Act says that such documents under their respective proper titles may or shall be issued (e.g. Directives of the Commissioner of Penitentiaries, Standing Orders of the R.C.M.P. Commissioner) but not otherwise. They will not be regarded as being regulations because they are considered to have no legislative effect (i.e., they do not constitute legal rules but simply instructions to the staff); and because they have no legislative effect they cannot be said to have been made in the exercise of a legislative power.

37. The Committee is not persuaded that the test of whether or not some document has been made in the exercise of a legislative power is necessarily that it has "legislative effect", whatever that phrase may mean. Nor is it persuaded that the fact that a document is in form, or in substance, an instruction to staff or to employees, means that no legal rules are made. It occurs to the Committee that an instruction which, if obeyed, is applied to the subject, or which, if breached, may lead to disciplinary proceedings against the member of the staff disobeying it, is just as much a legal rule as is a provision in the Race Track Supervision Regulations¹³ directed to jockey clubs.

38. Putting the foregoing factors into a specific context, the Committee believes that the Directives of the Commissioner of Penitentiaries constitute a statutory instrument and a regulation, and as a regulation the Directives, and each amendment to them, should be transmitted in draft to the Legal Advisers to the Privy Council Office, registered and published in the Gazette, unless properly exempted under section 27 of the Statutory Instruments Act by an amendment to the Statutory Instruments Regulations. The Committee holds this belief for the following reasons:

(1) The enabling power in section 29 (3) of the Penitentiaries Act is identical in terms to section 21 (2) of the Royal Canadian Mounted Police Act which empowers the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to make "standing orders". Those Standing Orders are universally acknowledged, by the Commissioner, the Legal Adviser to the Privy Council Office and the Department of Justice to be regulations within the meaning of section 2 (1) (b) of the Statutory Instruments Act. It is true that the Commissioner's Standing Orders are at present exempted from registration and publication by the Statutory Instruments Regulations, but that exempt status has been voluntarily

documents pour des règles légales mais à les considérer simplement comme des directives s'adressant au personnel et dont la dérogation pouvait évidemment faire l'objet de mesures disciplinaires à l'intérieur du service où les contrevenants étaient affectés. On ne semble pourtant pas tenir compte du fait que de telles directives ou instructions intéressent également des non-employés, comme les détenus, dans le cas des instructions du commissaire des pénitenciers, ou les immigrants éventuels, dans le cas des lignes directrices de l'Immigration.

Selon les dispositions actuelles de la Loi sur les textes réglementaires, une série de lignes directrices, circulaires, directives, etc. est considérée par le Bureau du Conseil privé comme un texte réglementaire uniquement s'il est stipulé dans la loi habilitante que ces documents, nommément désignés sous leur titre propre, peuvent ou doivent être établis (par exemple: les Instructions du commissaire des pénitenciers, les ordres permanents du commissaire de la G.R.C.). Ceux-ci ne sont pas considérés comme des règlements, car ils ne sont pas réputés avoir un effet législatif (c'est-à-dire qu'ils ne constituent pas des règles légales mais simplement des directives à l'intention du personnel); d'autre part, comme ils n'ont pas d'effet législatif, on ne saurait prétendre qu'ils ont été établis dans l'exercice du pouvoir législatif.

37. Le Comité n'est pas persuadé qu'on puisse déterminer si un document a été établi dans l'exercice du pouvoir législatif en examinant s'il a un «effet législatif», quel que soit le sens de cette expression. Le Comité n'est pas non plus convaincu que parce qu'un document constitue, dans sa forme ou son essence, une directive adressée au personnel ou aux employés, il faille en conclure qu'aucune règle légale n'a été établie. Le Comité estime qu'une directive qui s'applique aux sujets quand on s'y conforme, ou qui, en cas de violation, peut donner lieu à des mesures disciplinaires prises contre le contrevenant, équivaut à une règle légale au même titre qu'une disposition contenue dans le Règlement sur la surveillance des hippodromes¹³ qui s'applique aux clubs de jockeys.

38. En situant les facteurs énoncés plus haut dans un contexte précis, le Comité croit que les Instructions du commissaire des pénitenciers constituent un texte réglementaire et un règlement, et qu'à titre de règlement, ces instructions, de même que toutes les modifications qui y sont apportées, devraient être soumises, à l'état de projet, aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, et être enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada, à moins d'en être nommément exemptées par une modification du Règlement sur les textes réglementaires, en vertu de l'article 27 de la loi du même nom. Cette conviction se fonde sur les motifs suivants:

(1) Le texte habilitant des Instructions, soit le paragraphe 29 (3) de la Loi sur les pénitenciers, est rigoureusement identique dans sa version anglaise, et de signification identique dans la version française, au paragraphe 21 (2) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui autorise le commissaire de la GRC à édicter des «ordres permanents». Le commissaire, le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice s'accordent à reconnaître que ces ordres permanents sont des règlements aux termes de l'alinéa 2 (1) b) de la Loi sur les textes réglementaires. Il est vrai qu'actuellement les ordres permanents du commissaire sont soustraits à l'enregistrement et à la publi-

surrendered by the Commissioner and Standing Orders will in the near future be dealt with fully as regulations under the Statutory Instruments Act, which necessarily means that they will be public documents unreservedly open to the public.

There is no dispute that, even on the very restrictive interpretation of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act adopted by the Legal Advisers to the Privy Council Office, the Commissioner's Directives are statutory instruments. Section 2 (1) (b)(ii) of the Statutory Instruments Act provides that "regulation" means a statutory instrument ... (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed *by or under an Act of Parliament*". Section 2.29 (h) and (n) of the Penitentiary Service Regulations, made *under* section 29 (1) of the Penitentiaries Act, provide that every inmate commits a disciplinary offence who

"(h) wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates;

(n) contravenes any rule, regulation or directive made under the Act."

Section 2.28 of the Penitentiary Service Regulations provides a code of penalties for the punishment of inmates convicted of disciplinary offences. Consequently, the test in section 2 (1) (b)(ii) of the Statutory Instruments Act is satisfied.

(3) The Directives are made in the exercise of a legislative power conferred *under* an Act of Parliament (section 29 (3) of the Penitentiaries Act) and are, consequently, regulations within the meaning of section 2 (1) (b)(i) of the Statutory Instruments Act. The Committee considers the Directives to be as legislative in effect—the only test yet suggested to it for giving a meaning to the phrase "made in the exercise of a legislative power"—as the Regulations, and is confirmed in this view by the knowledge that provisions have been taken out of the Regulations in recent years only to be then included in the Directives. The Committee is aware of the decision of the Ontario Court of Appeal in *Regina v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, but considers it irrelevant to the determination of whether instruments in general, or the Commissioner's Directives in particular, are "regulations" within the meaning of the Statutory Instruments Act, 1972. The reasoning of the Court of Appeal as to the person to whom a penitentiary employee owes the duty of adhering to the Directives, whether the inmate or the Commissioner, and as to the absence of any effect of an institutional head's disciplinary actions upon the rights of an inmate as a person or upon his statutory rights as an inmate, being directed as such reasoning was to the issue of whether *certiorari* would go against the institutional head, is not germane to the interpretation of section 2 (1) (d) or (b) of the Statutory Instruments Act.

cation par le Règlement sur les textes réglementaires, mais le commissaire a volontairement abandonné ce statut d'exemption et dans un proche avenir, les ordres permanents seront entièrement traités comme des règlements, aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, ce qui signifie conséquemment qu'ils seront des documents publics mis sans réserve à la disposition du public.

(2) Il est indiscutable, même en s'en tenant à l'interprétation très stricte du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires adoptée par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, que les Instructions du commissaire constituent des textes réglementaires. Le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires stipule qu'un «règlement désigne un texte réglementaire ... (ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime». Les alinéas 2.29 h) et n) du Règlement sur le service des pénitenciers, établi en vertu du paragraphe 29 (1) de la Loi sur les pénitenciers, stipulent qu'un détenu qui:

«h) délibérément désobéit ou omet d'obéir à quelque règlement ou règle régissant la conduite des détenus;

n) enfreint quelque règlement, règle ou directive établis en vertu de la Loi»

commet une infraction à la discipline.

L'article 2.28 du Règlement sur le service des pénitenciers codifie les peines qui s'appliquent aux détenus coupables de manquements à la discipline. Ce qui, en conséquence, satisfait au test énoncé au sous-alinéa 2 (1) b)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires.

(3) Les Instructions sont établies dans l'exercice du pouvoir législatif conféré *sous le régime* d'une loi du Parlement (paragraphe 29 (3) de la Loi sur les pénitenciers) et sont, en conséquence, des règlements aux termes du sous-alinéa 2 (1) b)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité estime que les Instructions ont autant d'effet législatif (le seul test qu'on lui ait proposé jusqu'à présent pour tenter de donner un sens aux termes «établi dans l'exercice du pouvoir législatif»), que peut en avoir un règlement, et son opinion se voit confirmée par le fait qu'au cours des dernières années, certaines dispositions du Règlement ont été supprimées uniquement pour être par la suite incorporées aux Instructions. Le Comité n'est pas sans ignorer la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *la Reine c. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, mais il ne la considère pas pertinente pour déterminer si un texte réglementaire en général, ou les instructions du commissaire en particulier, constituent des «règlements» aux termes de la Loi sur les textes réglementaires en 1972. Le raisonnement de la Cour d'appel portait sur la personne envers laquelle l'employé du pénitencier a le devoir de se conformer aux instructions, à savoir le détenu ou le commissaire ainsi que sur l'absence de tout effet des mesures disciplinaires du directeur de pénitencier sur les droits individuels du détenu, ou sur ses droits statutaires de détenu; or, comme ce raisonnement avait pour but de déterminer si un bref de *certiorari* serait octroyé à l'encontre du

39. The Committee has made its views known at length to the Penitentiary Service which has affirmed its position that the Commissioner's Directives are not regulations. The Committee understands that after the passing of the Statutory Instruments Act the Department of Justice gave a "ruling" that Commissioner's Directives were statutory instruments but not regulations. It is this ruling to which the Commissioner of Penitentiaries has adhered. The Committee observes that a so-called "ruling" of the Department of Justice is simply a legal opinion and is not a determination of any issue and, of course, binds neither the courts nor Parliament.

40. The Penitentiary Service has referred the Committee to a more recent case which concerns the status of Commissioner's Directives for the purpose of appeals under section 28 of the Federal Court Act: *Martineau and Butters v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*.¹⁴ There is nothing in the majority judgment of the Federal Court of Appeal which indicates that the nature of Directives as instructions to penitentiary staff is relevant to the provisions of the Statutory Instruments Act, but again only to whether in exercising a disciplinary function, said to be an administrative one, there was in the circumstances a duty to act quasi-judicially. Although the Court of Appeal rejected an application for review under section 28 of the Federal Court Act, it did say, in the context of decisions taken under Commissioner's Directive 213:

"... any such decision that operates to affect the rights of an individual must be a bona fide exercise of the powers vested in the Penitentiary authorities, and anything done otherwise would have no validity by virtue of the governing statute and regulations."

The Commissioner's Directive 213 was made by the Commissioner pursuant to statutory authority, binds the staff of the penitentiaries and affects the lives of inmates, and the powers conferred under it must be exercised bona fide. It strikes the Committee as strange that whether that bona fide exercise should be carried out quasi-judicially or not should be thought to determine whether or not the statutory power under which the Directive is made is a "legislative power" for the purposes of the Statutory Instruments Act.

41. Other features of the elaborate definition of a statutory instrument have been the occasion for remark. The effect of sub-paragraph (iv) is that Criminal Appeal Rules made under the Criminal Code by provincial Supreme Courts are not statutory instruments, but those made by the Courts of Appeal for the Yukon and Northwest Territories are both statutory instruments and regulations because those courts, although a Provincial Court of Appeal, are vested with jurisdiction by a statute of the Parliament of Canada.

42. Sub-paragraph (v) has assumed importance because of the vexed matter of Departmental Guidelines and Manuals, notably those of the Department of Manpower and Immigra-

directeur, il n'a aucun rapport avec l'interprétation des alinéas 2 (1) *d*) ou *b*) de la Loi sur les textes réglementaires.

39. Le Comité a expliqué en détail son point de vue au Service des pénitenciers, dont les représentants ont affirmé que d'après eux, les directives du commissaire ne constituaient pas des règlements. Le Comité croit savoir qu'après l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires, le ministère de la Justice a rendu une «décision» à l'effet que les directives du commissaire constituaient des textes réglementaires, mais non des règlements. C'est à cette «décision» que le commissaire aux pénitenciers s'est conformé. Le Comité remarque qu'une telle «décision» du ministère de la Justice est tout simplement une opinion juridique qui ne peut déterminer aucune question et ne lie évidemment en rien ni les tribunaux, ni le Parlement.

40. Le Service des pénitenciers a fait état d'une décision plus récente concernant la question du statut des instructions du commissaire, aux fins des appels interjetés conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, l'affaire *Martineau et Butters c. le Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*¹⁴. Rien dans la décision rendue par la majorité de la Cour d'appel fédérale n'indique que par leur nature, les Instructions données au personnel des pénitenciers soient pertinentes aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires; la Cour s'est à nouveau bornée à déterminer si les circonstances exigeaient que dans l'exercice d'une fonction disciplinaire, déclarée de nature administrative, on agisse d'une manière quasi-judiciaire. Bien que la Cour d'appel ait rejeté une demande de révision présentée conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, elle a déclaré, au sujet des décisions prises en vertu de l'Instruction 213 du commissaire:

«... toute décision semblable qui porte atteinte aux droits d'un individu doit constituer l'exercice adéquat du pouvoir dont sont investies les autorités du pénitencier, et toute décision ne reposant pas sur ce principe n'aurait aucune validité en vertu des lois et règlements en vigueur à cet égard.»

L'Instruction 213, établie par le commissaire en vertu de l'autorité que la loi lui confère, lie le personnel des pénitenciers et influe sur la vie des détenus; ainsi, les pouvoirs conférés sous son régime doivent être exercés de bonne foi. Le Comité s'étonne que pour déterminer si le pouvoir statutaire sous le régime duquel l'Instruction est établie constitue, aux fins de la Loi sur les textes réglementaires, un «pouvoir législatif», on cherche à savoir si l'exercice adéquat de ce pouvoir doit être exécuté quasi-judiciairement.

41. D'autres aspects de la définition fort complexe d'un texte réglementaire ont soulevé des remarques. En vertu du sous-alinéa (iv), les règles concernant des appels au criminel et établies par les cours supérieures des provinces en vertu du Code criminel ne constituent pas des textes réglementaires, mais celles émanant des cours d'appel du Yukon et des territoires du Nord-Ouest sont à la fois des textes réglementaires et des règlements, parce que, bien que provinciales, ces cours se voient conférer leur compétence par une loi du Parlement du Canada.

42. Le sous-alinéa (v) a revêtu une certaine importance en raison de la question controversée des lignes directrices et guides des ministères, en particulier ceux du ministère de la

tion. Sub-paragraph (v) excludes from the definition of a statutory instrument any instrument "whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto". The Committee has not been able to form any definite view as to the meaning of these words and has come across no case in which an attempt has been made to exclude an instrument from the definition of a statutory instrument in reliance on this sub-paragraph. The Committee considers, without in any way being definite, that this provision might be thought to extend to the exclusion of Taxation Interpretation Bulletins and Departmental Procedure Manuals *which contain no rules or substantive provisions other than those already contained in some statutory instrument*. It has been a matter of some surprise, therefore, that the Committee has been met with the argument that Departmental Guidelines are excluded altogether from the definition of a statutory instrument, without need of reliance on the exclusion under paragraph (v). And why? Because the Guidelines have not been expressly authorized to be issued, made or established under that name. As appears from Appendix I, the Committee believes this to be an altogether erroneous test. The Committee considers that any Guideline or Manual which contains substantive rules not contained elsewhere in statutory instruments should be considered a statutory instrument and be subject to Parliamentary scrutiny and should not be excluded whether by the internal qualifications of the general definition of a statutory instrument, or by any express exclusion.

43. While some Departments, for example, the Departments of Regional Economic Expansion and National Revenue (Customs and Excise), have freely made their Guidelines available to the Committee, at least for the purpose of the Committee informing itself of the type of contents of such documents, the Department of Manpower and Immigration has refused to make available its Manual or Guidelines for Immigration Officers. Unless the Committee sees such a document it can not begin to assess whether the document is a statutory instrument on the present definition. The Statutory Instruments Act is clearly defective in that any Department can claim a document is not a statutory instrument and refuse to produce it. There must be some mechanism provided within the Act itself for a conclusive determination as to whether any particular document is a statutory instrument. The Committee notes that the British legislation provides for a Statutory Instruments Reference Committee for just this purpose.

44. Although the Committee has not seen the Immigration Guidelines, it has been given to understand by some who have seen portions of them that they do contain substantive rules, for example, a definition of the crime of moral turpitude, the commission of which is grounds for exclusion from Canada. Such rules should not be contained in secret documents. The Committee is also concerned about the application of section 58 of the Immigration Act to the Immigration Guidelines.

"58. The Minister may make regulations, not inconsistent with this Act, respecting ... the duties and obligations of immigration officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere."

Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Le sous-alinéa (v) exclut de la définition d'un texte réglementaire tout texte «dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou à aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite ou à vérifier une question qui en découle nécessairement». Le Comité n'a pas réussi à se faire une opinion bien arrêtée de la signification de ces termes, et n'a trouvé aucun cas où l'on aurait tenté d'exclure un texte de la définition d'un texte réglementaire en se fondant sur ce sous-alinéa. Le Comité estimerait, sans avancer par là une opinion définitive, que cette disposition pourrait être considérée comme excluant les bulletins d'interprétation de l'Impôt et les guides de procédure des ministères *qui ne contiennent pas d'autres règles ou dispositions de droit positif que celles qui figurent déjà dans certains textes réglementaires*. Le Comité a donc été surpris de s'entendre dire que les lignes directrices ministérielles sont complètement exclues de la définition d'un texte réglementaire, et ce sans que cette exclusion ait été fondée sur les termes du sous-alinéa (v). Et pour quelle raison? Parce que les lignes directrices n'ont pas été expressément autorisées à être établies sous ce nom. Comme l'indique l'annexe I, le Comité estime que ce test est tout à fait erroné, il considère aussi que toute ligne directrice ou tout guide renfermant des règles de droit positif, qui n'existent pas ailleurs dans les textes réglementaires devrait être considéré comme un texte réglementaire, être assujéti à la vérification du Parlement et ne pas se voir exclus en vertu des réserves internes contenues dans la définition générale d'un texte réglementaire, ni par une exclusion expresse à cet effet.

43. Quoique certains ministères, comme l'Expansion économique régionale et le Revenu national (les Douanes et Accise), aient consenti à mettre leurs lignes directrices à la disposition du Comité, du moins pour que ce dernier prenne connaissance de leur contenu, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration a refusé de présenter son guide ou ses lignes directrices à l'intention des fonctionnaires à l'immigration. Or, le Comité doit avoir accès à ces documents pour déterminer s'ils constituent un texte réglementaire d'après la définition actuelle. La Loi sur les textes réglementaires est nettement défectueuse en ce qu'un ministère peut prétendre qu'un quelconque document n'est pas un texte réglementaire, et refuser de le présenter. La loi devrait comporter certains mécanismes pour déterminer de manière probante si un document constitue ou non un texte réglementaire. Le Comité signale que la législation britannique crée un Comité de référence consultatif sur les textes réglementaires précisément chargé de cette question.

44. Bien que le Comité n'ait pas vu les lignes directrices sur l'immigration, ceux qui en ont vu des parties lui ont fait savoir qu'elles contiennent des règles de droit positif, comme par exemple une définition du crime de turpitude morale, qui est un motif d'exclusion du Canada. De telles règles ne devraient pas se trouver dans des documents secrets. Le Comité s'inquiète aussi de l'application de l'article 58 de la Loi sur l'immigration aux lignes directrices sur l'immigration.

«58. Le Ministre peut établir des règlements non incompatibles avec la présente loi, visant (...) les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

If indeed the Guidelines do relate to the duties and obligations of immigration officers and the manner in which they carry them out, the Committee can not conceive that the Department can render them other than regulations and statutory instruments by insisting on calling them Guidelines and denying any connection with section 58 of the Immigration Act.

Until the Immigration Bill introduced in the present Session of Parliament is passed and the Regulations under it have been made and published the Committee will not be able to determine whether the practice of issuing and using secret Guidelines will continue or whether what is now thought to be contained in Guidelines will appear in the Regulations pursuant to the enabling powers contained in clause 115 of the Bill

45. It is appropriate to summarize the defects in the present Statutory Instruments Act.

(i) Despite the widespread belief to the contrary, there is *no* system “whereby all orders that have legislative effect are tabled here in Parliament, are automatically referred to the standing joint committee and are also published so the public can know what is being done”.¹⁵ There is a system only for regulations and not for all statutory instruments, many of which are effectively hidden, are unpublished and are unknown even to the Parliamentary Committee to which they stand permanently referred.

(ii) The definition of a statutory instrument is obscure.

(iii) The definition of a “regulation” in terms of the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament is equally obscure.

(iv) There is no provision for a body to give a definitive ruling on whether or not a document is a statutory instrument. There is a procedure by which the Department of Justice can determine whether or not a statutory instrument is a regulation, but this is open to the objection that the Parliamentary scrutiny committee is cut off from the decision.

46. What courses of reform of the Statutory Instruments Act are open?

One course would be to tinker with the present definition of a statutory instrument by attempting to clarify the wording of sub-paragraphs (i) and (v) of Section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act, and to give some particularity to the phrase “made in the exercise of a legislative power”. The Committee does not conceive of such an undertaking being a success. The several parts of the present definition, whatever they may mean, are so intertwined that to meddle with small portions may well lead only to more problems or to the need for further clarifying amendments. Moreover, there would still remain the problem of the opening words of the definition, the catalogue of types of document which are said to be capable of being a statutory instrument. It is not proper, in the Committee's view, to tie the definition to any particular names or types of document.

A variant of this first course would be to abandon the text of the present definition but to retain its concept. The task would

Si les lignes directrices concernent vraiment les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et la manière dont ils les exécutent, le Comité ne peut pas comprendre que le ministère leur retire leur nature de règlements et de textes réglementaires en insistant pour les intituler lignes directrices et en niant tout rapport entre elles et l'article 58 de la Loi sur l'immigration.

Jusqu'à ce que le projet de loi concernant l'immigration, présenté durant la présente session, soit adopté et que les règlements s'y rapportant soient établis et publiés, le Comité ne pourra déterminer si la pratique d'établir et d'utiliser des lignes directrices secrètes se poursuivra ou si ce que l'on croit faire présentement partie des lignes directrices sera prévu dans les règlements faits en vertu des pouvoirs habilitants contenus dans l'article 115 du projet de loi.

45. Il convient de résumer les lacunes de la Loi sur les textes réglementaires actuelle.

(i) Malgré l'opinion largement répandue, il n'existe pas de système par lequel “toutes les dispositions ayant un effet législatif qui sont déposées devant le Parlement sont automatiquement renvoyées au Comité permanent mixte et sont également publiées afin que le public sache de quoi il en retourne”.—(15) Il existe un système seulement pour les règlements et non pour tous les textes réglementaires, dont beaucoup sont en réalité cachés, ne sont pas publiés et sont inconnus même du Comité parlementaire auquel ils sont soumis en permanence.

(ii) La définition d'un texte réglementaire est obscure.

(iii) Est également obscure la définition d'un «règlement» en termes de l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime.

(iv) Aucun organisme n'est habilité à trancher la question de savoir si un document est un texte réglementaire. Il existe une procédure par laquelle le ministère de la Justice peut déterminer si un texte réglementaire constitue un règlement, mais le Comité parlementaire chargé de la vérification des textes n'a aucun poids dans cette décision.

46. Quelles sont les possibilités d'améliorations de la Loi sur les textes réglementaires?

Une méthode consisterait à modifier la définition actuelle d'un texte réglementaire en essayant de préciser le libellé des sous-alinéas (i) et (v) de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires et d'apporter quelques précisions à l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif». Selon le Comité, cette méthode n'est pas souhaitable. Les différentes parties de la définition actuelle, quel que puisse être son sens, sont combinées de telle sorte que la refonte de certains de ses éléments pourrait fort bien créer encore plus de problèmes ou nécessiter d'autres modifications pour en préciser le sens. Cette méthode ne réglerait en outre pas le problème de la première partie de la définition, soit la liste des divers types de documents qui peuvent constituer un texte réglementaire. Le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable que des noms ou types de documents figurent dans la définition.

Une variante de cette méthode consisterait à abandonner le texte de la présente définition, mais d'en conserver le principe.

then be to isolate precisely the documents or classes of documents one wishes to see subject to parliamentary scrutiny, and those which one does not, drawing a definition of "statutory instrument" which will include the former but exclude the latter. While this may be logically possible, it would be an exercise difficult in the extreme and almost certain to involve unforeseen omissions and to cause confusion. The present section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act stands as an object lesson in this regard.

A second course would be to leave to the Queen-in-Parliament, in enacting any statute which confers any power of subordinate law making, the function of specifying whether or not the result of that law making will be subject to scrutiny. This is the approach of the United Kingdom Statutory Instruments Act as regards post-1947 legislation. If Parliament says the subordinate law making function is to be exercised "by statutory instrument" then parliamentary scrutiny of the subordinate legislation will follow. If Parliament omits the formula "by statutory instrument" then the subordinate legislation, while still remaining subordinate and open to attack in the courts, in appropriate circumstances, as *ultra vires*, would be removed from scrutiny. If this approach were to be adopted there would still be a serious problem in classifying the subordinate legislation which is already in existence and that which will be made in future under existing statutes in which, of course, the formula "by statutory instrument" does not appear. That this problem can be faced is evidenced by the United Kingdom legislation which dealt squarely with it. Yet, given the confusion caused by the existing section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act, it could not serve the purpose and would in any event have to be amended. Given that need, it might well be considered better to scrap the present scheme of definitions entirely and to use a different approach. (A detailed summary of the British definition appears in Appendix I.)

The third course, and the course which the Committee broadly favours, is to proceed along the lines originally recommended by the MacGuigan Committee and to have *one* class of document, broadly defined. This would remove the distinction between "regulations" and "statutory instruments"; it would subject *all* documents of the class to uniform procedures as to registration, publication and restriction on retroactive effect; it would prevent the issue of whether or not a document is subject to Parliamentary scrutiny being thought to depend upon the use of a magic formula in an enabling Act whereby the particular name of the class or type which was to be issued was preceded by the preposition "by"; it would preclude the existence of a class of instruments, the number of which may be untold, which are unpublished and unregistered.

47. The MacGuigan Committee recommended ¹⁶ the following definition of "regulation", the only classification of documents proposed, viz:

"regulation" means

Il faudrait ensuite isoler nettement les documents ou catégories de documents que l'on souhaite voir assujettis à la vérification du Parlement et les autres, en rédigeant une définition d'un «texte réglementaire» qui comprendrait les premiers et exclurait précisément les autres. Quoique cette méthode puisse être possible logiquement, ce serait une tâche extrêmement difficile, qui donnerait presque certainement lieu à des omissions imprévues et qui entraînerait une certaine confusion. A cet égard, l'alinéa 2 (1) d) actuel de la Loi sur les textes réglementaires peut servir d'exemple.

Une deuxième méthode consisterait à laisser au Parlement, lorsqu'il édicte une loi qui confère le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées, de préciser si les mesures adoptées devront faire l'objet d'une vérification. C'est la méthode adoptée dans le *Statutory Instruments Act* du Royaume-Uni pour les mesures législatives établies après 1947. Si le Parlement décide que la fonction d'établir des mesures législatives subordonnées doit s'exercer «par texte réglementaire», la mesure subordonnée fera donc l'objet d'une vérification du Parlement. Si le Parlement omet l'expression «par texte réglementaire», la mesure législative subordonnée, qui demeure subordonnée et peut être contestée devant les tribunaux dans les circonstances appropriées, comme étant *ultra vires*, échappe à la vérification. Si cette méthode était adoptée, on éprouverait encore des grandes difficultés à classer les mesures législatives subordonnées qui existent déjà et celles qui seront établies par la suite en vertu des lois déjà en vigueur où, bien sûr, l'expression «par texte réglementaire» ne figure pas. La législation du Royaume-Uni, où le problème a été réglé catégoriquement, prouve bien que ce dernier n'est pas insoluble. Cependant, la confusion créée par l'actuel alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires ne pourrait qu'aggraver la situation et il faudrait le modifier de toute manière. Dans ce cas, il vaudrait peut-être mieux supprimer entièrement le système actuel des définitions et utiliser une méthode différente. (Un résumé détaillé de la définition britannique figure à l'annexe I.)

La troisième possibilité, que le Comité préfère nettement, consiste à suivre les recommandations présentées à l'origine par le Comité MacGuigan et de n'avoir qu'une seule catégorie de documents définie d'une manière large. Cela supprimerait la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire»; ainsi, tous les documents de la classe désignée seraient assujettis à des procédures uniformes quant à l'enregistrement, la publication et les restrictions portant sur l'effet rétroactif; il ne serait plus possible de prétendre qu'un document fait l'objet de la vérification du Parlement uniquement si l'on a recours à une formule magique dans la loi habilitante, par laquelle le nom précis de la catégorie ou du type de document devant être établi est énoncé et précédé par la préposition «par»; il supprimerait l'existence d'une catégorie de textes réglementaires dont le nombre est peut-être fabuleux et qui ne sont ni publiés ni enregistrés.

47. Le Comité MacGuigan avait recommandé ¹⁶ qu'on définisse un «règlement», classe unique de documents qu'il avait proposée, de la manière suivante:

«règlement signifie

(i) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation, or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament;

(ii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under the prerogative rights of the Crown and having force of law;

(iii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power coming within sub-paragraphs (i) and (ii) and which has been subdelegated;

(iv) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document for the contravention of which a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament;

but does not include a rule, order, regulation, directive, or by-law or any other document of a legislative character of a corporation incorporated by or under an Act of Parliament, which is not a Crown Corporation, unless such a rule, order, regulation, by-law or document comes within sub-paragraph (iv)."

The Committee observed:

"This definition casts the net as widely as is reasonably possible. All exercises of subordinate law-making power are covered (except those of private corporations) and, so that the matter is put beyond doubt, all regulations, etc. for the contravention of which penalties are prescribed, are also covered."

The Committee further noted that its suggested definition would bring within its sweep many departmental guidelines and directives. Whether or not this would always be the case the Committee recommended that all such departmental directives and guidelines be published and subjected to parliamentary scrutiny. Although narrower than the word "regulation" as defined in the Interpretation Act, (paragraph 49 *infra* and Appendix I) it might have included Departmental Guidelines and Circulars to the extent that they embodied substantive or procedural rules, for such rules can only be issued by warrant either of statute, or of the Prerogative as limited by statute and as defined by the common law. Neither the Crown nor its responsible advisers, either collectively or individually, have the power to make any rule otherwise than they are empowered either by statute or by the Prerogative, and no new offence can be created under the latter. (*The Case of the Proclamations*, 1610).^{16A}

This definition would, however, still be bedevilled by the use of the phrase "made in the exercise of a legislative power" and the distinction thereby imported, by the Crown's advisers, between rules of law binding the Crown's subjects and rules binding only the Crown's servants or agents. This distinction

(i) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

(ii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité des droits privilégiés de la Couronne et ayant force de loi,

(iii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif tombant sous les sous-alinéas (i) et (ii) qui a été subdélégué,

(iv) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

mais ne comprend pas une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, ou un arrêté de caractère législatif d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, qui n'est pas une société de la Couronne, à moins que la règle, le décret ou l'ordonnance, le règlement, l'arrêté ou le document ne tombe sous le sous-alinéa (iv).»

Le Comité déclarait:

«Cette définition couvre tout ce qui est raisonnablement possible. *Tous* les cas d'exercice du *pouvoir législatif* subordonné (sauf ceux des sociétés privées) sont inclus et pour ne laisser aucun doute, le sont aussi tous les règlements, etc., pour l'infraction desquels des peines sont prescrites.»

Le Comité faisait remarquer plus loin que la définition qu'il proposait pourrait s'étendre à de nombreuses lignes directrices et directives ministérielles. Que la situation se présente ou non, le Comité recommandait que toutes les lignes directrices et directives ministérielles soient publiées et assujetties à la vérification du Parlement. Bien que cette définition d'un «règlement» soit plus étroite que celle qui figure dans la Loi d'interprétation, (par. 49 du présent document, Annexe I) elle aurait pu s'étendre aux lignes directrices et circulaires des ministères, dans la mesure où elles auraient contenu des règles de droit positif ou de procédure, règles qui ne peuvent être établies que sous le régime d'une loi ou en vertu de la prérogative telle que limitée par la loi et définie par la *common law*. Ni la Couronne, ni ses conseillers autorisés collectivement ou individuellement, n'ont le pouvoir d'établir quelque règle à moins qu'ils n'en aient été investis soit par statut, soit par la prérogative, et le pouvoir conféré par cette dernière ne s'étend pas à la création d'infractions. (*The Case of the Proclamations*, 1610).^{16A}

Cependant, cette définition ne résoudrait pas la question de l'expression «établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif» et de la distinction faite par les conseillers de la Couronne entre les règles législatives exécutoires pour les sujets de la Couronne et celles qui n'engagent que les fonctionnaires ou agents de la

has been adverted to above. If it were maintained it might well mean that the MacGuigan definition would not include Departmental Guidelines, Circulars and Directives.

48. The Committee concludes, therefore, that the solution is to take the sum of law making, and of rule making, exercised by the Crown and its agencies and by any other delegate or sub-delegate of Parliament, whether made pursuant to a statute or to the Prerogative, and to declare the whole, in principle, subject to Parliamentary scrutiny. This would seem to be in keeping with constitutional principle and the desire of Parliament to exercise some supervision over the Crown's subordinate and prerogative law making activities. If then it were desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, those documents or classes would have to be defined, and, since they would be exceptions, they would be narrowly construed, any ambiguity being resolved in favour of scrutiny and against exclusion. If need be, a statutory direction to this effect could be included in the legislation.

49. The execution of this plan would appear to be in conformity with the thrust of the Interpretation Act, which defines an "enactment" as "an Act or regulation or any portion of an Act or regulation" and a "regulation" as *including*

"an order, regulation, Order in Council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council."

The Committee is aware that at the time the Statutory Instruments Bill was being considered in the Commons there were suggestions that, if the Bill were to prove successful after enactment, consideration would be given to amending the definitions of "enactment" and "regulation" in the Interpretation Act to accord with the definitions contained in Clause 2 of the Statutory Instruments Act. The Committee is, of course, now suggesting that the reverse pattern of amendment should be considered.

50. The Committee's proposal is predicated upon certain principles, some at least of which might not be regarded as non-controversial. It is only proper, therefore, that those principles should be stated.

(i) The Crown can only make rules, even rules binding its own servants, by dint of statutory authority or the Prerogative, including the prerogative right to operate the Civil Service in the absence of any controlling legislation, provided all statutes and the common law are observed.

(ii) Ministers of the Crown possess no greater law or rule making functions than the Crown itself possesses, unless a power to make law or rules is specifically conferred upon a Minister *eo nomine* by statute.

Couronne. Cette distinction a déjà fait l'objet de commentaires plus haut. Si elle était maintenue, il se pourrait fort bien que la définition de MacGuigan ne comprenne pas les lignes directrices, directives et circulaires ministérielles.

48. Le Comité en conclut donc que la solution consisterait à faire la somme de la législation et de la réglementation établies par la Couronne et ses organismes et tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement,—éditées en vertu tant d'une loi que de la prérogative—et d'en déclarer l'ensemble, assujéti en principe à la vérification du Parlement. Cette attitude semblerait respecter les principes constitutionnels et le désir du Parlement d'exercer un certain contrôle sur les activités législatives réalisées par voie de mesure subordonnée et en vertu de la prérogative. Si l'on souhaitait ensuite soustraire certains documents ou certaines catégories de documents à cette vérification, il faudrait les définir, et comme il s'agirait d'exceptions, interpréter le libellé d'une manière stricte, toute ambiguïté devant être résolue en faveur de la vérification par rapport à l'exclusion. Si nécessaire, la loi pourrait comporter une directive expresse à cet effet.

49. La mise en vigueur de ces propositions semblerait conforme à l'esprit de la Loi d'interprétation, qui définit un «texte législatif» comme «une loi ou un règlement», comme *comportant*

«une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi

a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou

b) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité».

Le Comité sait que pendant l'étude par les Communes du bill sur les textes réglementaires, certaines propositions voulaient que, si le bill donnait d'excellents résultats après son adoption, on songerait à modifier les définitions de «texte législatif» et «règlement» dans la Loi d'interprétation pour qu'elles concorderaient avec celles de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité, bien sûr, propose maintenant que la mesure inverse soit étudiée.

50. La proposition du Comité s'appuie sur certains principes qui sont susceptibles, dans certains cas du moins, de prêter à controverse. Il est par conséquent nécessaire de les exposer.

(i) La Couronne ne peut faire des règles, même des règles liant ses propres fonctionnaires, qu'en vertu d'une autorisation statutaire ou de la prérogative, cette dernière comprenant le droit privilégié d'administrer la fonction publique en l'absence de toute loi à cet effet, pourvu que toutes les lois et la *common law* soient respectées.

(ii) Les ministres de la Couronne ne possèdent aucune fonction législative ou réglementaire plus grande que celle que la Couronne elle-même possède, à moins qu'un pouvoir

(iii) Consequently, even ministerial guidelines or instructions are as important, from the point of view of Parliamentary scrutiny of the Crown's law and rule making functions, as Orders in Council, ministerial regulations and the rest.

(iv) The Committee desires that, in principle, all subordinate law and rules made by the Crown and by those put in authority under the Crown, or by any other delegate or sub-delegate of Parliament, should be subject to Parliamentary supervision, unless specifically excluded.

(v) Any exceptions from such supervision should be made explicitly and be justified on some compelling grounds. (For examples of what may be considered as justifiable exclusion on such grounds see section 21 of the Statutory Instruments Regulations (reproduced as Appendix II to this Report).

(vi) All subordinate laws and rules should, unless again there are compelling reasons to the contrary, be registered centrally and published.

(vii) All subordinate laws and rules should, unless compelling reasons to the contrary are made out and exceptions are specifically provided for, be subject to the same general and statutory rules governing registration, publication, the time limits in which both must take place, and the possibility of retroactive effect.

51. As a final quirk of the Statutory Instruments Act, there stands the definition of a "regulation-making authority" which is stated in section 2 (1) (c) of the Act to mean:

"any authority authorized to make regulations and, with reference to any particular regulation or *proposed* regulation, means the authority that made or *proposes to make* the regulation."

This clearly means that in respect of regulations which are authorized to be made by the Governor in Council, the regulation-making authority is the Governor in Council both in respect of regulations he has made and proposes to make, as for instance under the Motor Vehicle Safety Act, which provides for proposals for regulations to be published so that interested groups may make representations. Only after those representations have been considered may the regulations themselves be made.

Section 3 (1) of the Statutory Instruments however, provides that where a "regulation-making authority" proposes to make a regulation it shall cause to be forwarded to the Clerk of the Privy Council three copies of the proposed regulation in both official languages". It is plainly nonsense to interpret this as meaning that the Governor in Council shall forward three copies to his Clerk. And in fact the section is not interpreted or applied in that way at all. It is the Department of State or other governmental agency, upon whose behalf a Member of the Privy Council will recommend the regulations to the Governor in Council, which is considered to be the regulation-

législatif ou un pouvoir de réglementation ne soit conféré à un ministre nommément désigné par la loi.

(iii) Par conséquent, même les lignes directrices ou instructions ministérielles sont aussi importantes, du point de vue de la vérification par le Parlement des fonctions législatives et réglementaires de la Couronne, que les décrets du Conseil, les règlements ministériels, etc.

(iv) Le Comité désire qu'en principe toutes les mesures législatives et règles subordonnées édictées par la Couronne, les mandataires de celle-ci et tout délégué ou subdélégué du Parlement, soient assujetties à la vérification du Parlement, à moins qu'elles n'y soient expressément soustraites.

(v) Toute exception à cette vérification devrait être faite explicitement et être justifiée par des motifs péremptoires. (Pour des exemples de ce qui peut être considéré comme une exclusion justifiable pour des motifs péremptoires, voir l'article 21 du Règlement sur les textes réglementaires qu'on trouvera à l'Annexe II du présent rapport).

(vi) Toutes les mesures législatives et règles subordonnées devraient, à moins encore ici, de motifs péremptoires les y soustrayant, être enregistrées auprès d'une seule instance et publiées.

(vii) Toutes les mesures législatives et règles subordonnées devraient, à moins que des motifs péremptoires ne les y soustraient et que des exceptions ne soient expressément prévues, être soumises aux mêmes règles générales et statutaires régissant l'enregistrement et la publication, les délais qui s'appliquent à ces deux étapes et la possibilité d'effet rétroactif.

51. Enfin, dernière équivoque de la Loi sur les textes réglementaires, la définition d'«autorité réglementante» est énoncée, à l'alinéa 2 (1) c) de la Loi, comme suit:

«toute autorité investie du pouvoir d'établir des règlements et, en ce qui concerne un règlement ou *projet* de règlement particulier, désigne l'autorité qui a établi ou *se propose d'établir* le règlement:»

Il faut nettement en conclure qu'en ce qui a trait aux règlements qui peuvent être établis par le gouverneur en conseil l'autorité réglementante est le gouverneur en conseil à la fois en ce qui a trait aux règlements qu'il a établis et ceux qu'il se propose d'établir, comme aux fins de la Loi sur la sécurité des véhicules à moteur, qui prévoit que des propositions de règlements soient publiées de façon à ce que les groupes intéressés puissent présenter leurs observations. Ce n'est qu'après l'étude de ces observations que les règlements eux-mêmes peuvent être établis.

Toutefois, le paragraphe 3 (1) de la Loi sur les textes réglementaires stipule que lorsqu'une «autorité réglementante» se propose d'établir un règlement, elle doit envoyer au greffier du Conseil privé trois copies du projet de règlement dans les deux langues officielles". Il est parfaitement ridicule d'interpréter ce paragraphe comme une obligation pour le gouverneur en conseil de faire parvenir trois copies à son greffier. Et en fait, l'article n'est ni interprété ni appliqué dans ce sens. C'est le ministère de l'État ou un autre organisme gouvernemental, au nom duquel un membre du Conseil privé recommandera les règlements au gouverneur en conseil, qui est considéré comme

making authority and which sends in three copies of its "proposed regulations" for scrutiny by the Legal Advisers to the Privy Council Office.

52. Turning next to section 9 (2) of the Statutory Instruments Act, the phrase "regulation-making authority" is used again, this time in the context of the coming into force of regulations (not statutory instruments). Section 9 (1) provides for an exception to the rule that a regulation shall not come into force on a day earlier than the day on which it is registered. It may do so if it expressly states that it comes into force on a day earlier than the day of registration *and* if it is registered within seven days after it is made (usually the date of the passing of the requisite Order in Council). Subsection 9 (2) provides that if this exception is made use of "the regulation-making authority shall advise the Clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered". Again, it would seem nonsensical to suggest that the Governor in Council should so advise his own servant, the Clerk.

In applying section 9 (2) it has likewise been assumed in practice that the "regulation-making authority", in the case of a regulation made by the Governor in Council on the recommendation of a Minister of the Crown, is that Minister's Department or Ministry, that is to say, the Department of Ministry which proposed the draft regulation which, after scrutiny by the Legal Advisers to the Privy Council Office, became the basis of the recommendation to His Excellency in Council. To construe the provision otherwise would lead to the absurd result that the Governor in Council must advise his own servant, the Clerk, in writing as to the reasons why it was not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered, knowledge of which reasons would in any event be peculiar to the Ministry or Department concerned and be unknown to His Excellency in Council unless he were advised of them. Again, this is reflected in actual practice and the Assistant Clerk of the Privy Council always demands reasons from Departments and authorities which have inserted effective dates in regulations earlier than the day on which registration can be accomplished. The Committee understands that the Assistant Clerk is often dissatisfied with the reasons given and strikes out the earlier effective date before the draft regulation is submitted to the Council.

53. The Committee considers that it should be entitled to know why any particular regulation had to come into force before it was registered. This is important as it is an exception to a fundamental rule which itself is not above criticism in that it causes regulations to come into force before they are published. However, refuge has been taken in the definition of "regulation-making authority", and the information has either been given in the most general and therefore uninformative terms, or refused on the ground that the Governor in Council can not be required to give reasons for causing a regulation to come into effect before registration.

54. The Committee considers that the words "regulation-making authority" should be re-defined to make clear that in

l'autorité réglementante et qui envoie en trois exemplaires ses projets de «règlements» pour qu'ils soient étudiés par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

52. Si l'on se penche ensuite sur le paragraphe 9 (2) de la Loi sur les textes réglementaires, on constate que l'expression «autorité réglementante» revient cette fois, dans le contexte de l'entrée en vigueur des règlements (non des textes réglementaires). Le paragraphe 9 (1) prévoit une exception à la règle selon laquelle un règlement ne doit pas entrer en vigueur à une date antérieure au jour où il est enregistré. Il peut le faire s'il indique expressément qu'il entre en vigueur à une date antérieure au jour de son enregistrement *et* s'il est enregistré dans les sept jours qui suivent la date où il a été établi (habituellement la date de l'adoption du décret du Conseil). Le paragraphe 9 (2) stipule que si cette exception est utilisée, «l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.» A nouveau, il semblerait insensé que le gouverneur en conseil en informe son propre agent, le greffier.

De même, en ce qui concerne l'application du paragraphe 9 (2), on a présumé, en pratique, que l'«autorité réglementante», dans le cas d'un règlement établi par le gouverneur en conseil sur la recommandation d'un ministre de la Couronne, constitue le ministère même, c'est-à-dire celui qui a proposé le projet de règlement qui, après avoir été examiné par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, a servi de fondement à la recommandation adressée à Son Excellence en conseil. Interpréter différemment cette disposition engendrerait l'obligation absurde pour le gouverneur en conseil, d'informer son propre agent, le greffier, par écrit pour lui donner les raisons pour lesquelles il n'est pas souhaitable que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement, raisons que connaîtrait de toute manière seulement le ministère intéressé, et qui seraient inconnues de Son Excellence en conseil à moins qu'elle n'en soit informée. Ici encore, la pratique réelle suit ce principe, et le greffier adjoint du Conseil privé demande toujours leurs raisons aux ministères et autorités qui ont indiqué des dates d'entrée en vigueur dans les règlements qui sont antérieures à celle où l'enregistrement peut être effectué. Le Comité croit savoir que souvent, le greffier adjoint ne se laisse pas convaincre et biffe la date d'entrée en vigueur antérieure avant que le projet de règlement soit présenté au Conseil.

53. Le Comité estime qu'il devrait être mis au courant des raisons pour lesquelles un règlement particulier devrait entrer en vigueur avant son enregistrement. L'importance de cette question est attribuable au fait qu'il s'agit là d'une exception à une règle fondamentale qui elle-même n'est pas au-dessus de toute controverse, en ce qu'elle établit l'entrée en vigueur des règlements avant leur publication. Toutefois, on s'est réfugié dans la définition d'«autorité réglementante», et les renseignements pertinents ont soit été donnés dans les termes les plus généraux et par conséquent vagues, ou refusés pour le motif que le gouverneur en conseil ne peut pas être tenu de donner ses raisons pour avoir fait entrer en vigueur un règlement avant son enregistrement.

54. Le Comité considère que l'expression «autorité réglementante» devrait être redéfinie de manière que soit précisée

respect of regulations made by the Governor in Council they mean the Department, Ministry or other body which recommends the draft Order to the Governor in Council. It will be necessary also to provide that reasons furnished under section 9 (2) should be made available to the Committee, for otherwise as included in a submission to the Governor in Council they could be regarded as a secret matter within the confidence of the Privy Council. The amendment would also remove the Clerk of the Council from the untenable and improper position of requiring written reasons from the Council. The Committee understands that this approach is not now opposed in principle by the Privy Council Office.

55. It was only to be expected that in the drafting of the bill for an Act which marked an entirely new departure in Canadian law, there would be at least one omission. Section 32 of the Statutory Instruments Act provided that any regulation made before the passing of the Act, which was not published in the Canada Gazette and which is of a type which would not be exempted from publication if made after the commencement of the Act, would cease to have effect on 1st January 1973 unless transmitted to the Clerk of the Privy Council, who was then bound to register it. There is, however, no provision in section 32 requiring the publication of such regulations when registered. The Committee can not believe that this omission was other than accidental.

One of the largest single groups of regulations required to be registered, but not published, under section 32, consists of the Regulations of the Royal Canadian Mounted Police. The Commissioner has volunteered the Regulations for publication but they have not appeared in the Canada Gazette.

When once a new consolidation of regulations appears the problem will disappear. Yet the consolidation may be delayed and there may well be statutory instruments registered under section 32 which will not be included in the consolidation. Therefore, the Committee believes that all the statutory instruments registered under section 32 should now be published and, if legislative authority is necessary, the Statutory Instruments Act should be amended accordingly.

F.—MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS

56. The Committee has consistently maintained from its inception that the enabling authority for subordinate legislation should be clearly and adequately identified to the end that ordinary folk may know whence comes the power to make the manifold rules which affect them. It is not enough that the identification of enabling authority should be a skill known only to competent lawyers versed in both the ways of the Canada Gazette and of the hundreds of enabling statutes. Similarly, the Committee has not thought it unreasonable that departments of state and regulation-making authorities which must surely be presumed to know the precise authority on which they rely, and its actual place of publication, should disclose this information on the face of regulations and other statutory instruments as they appear in public form, whether

qu'en ce qui a trait aux règlements établis par le gouverneur en conseil, elle désigne le ministère ou tout autre organisme qui recommande le projet de décret au gouverneur en conseil. Il faudrait également stipuler que les raisons fournies en vertu du paragraphe 9 (2) soient mises à la disposition du Comité, car autrement, incluses dans la requête au gouverneur en conseil, elles pourraient être considérées comme confidentielles et du ressort exclusif du Conseil privé. Cette modification aurait en outre l'avantage de libérer le greffier du Conseil de cette obligation illogique d'exiger des raisons écrites du Conseil même. Le Comité croit savoir que présentement le Bureau du Conseil privé ne s'oppose pas en principe à cette façon de procéder.

55. On pouvait normalement s'attendre à ce que dans la rédaction d'un projet de loi qui constituait une innovation dans le droit canadien, il se produise au moins une omission. L'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires stipule que tout règlement établi avant l'adoption de la Loi, qui n'avait pas été publié dans la Gazette du Canada, et qui n'appartenait pas à une catégorie soustraite à la publication s'il était établi après l'entrée en vigueur de la Loi, cesserait d'avoir effet le 1^{er} janvier 1973 à moins qu'il n'ait été transmis au greffier du Conseil privé qui était dès lors tenu de l'enregistrer. Il n'y a toutefois aucune disposition dans l'article 32 qui exige la publication de tels règlements lorsqu'ils sont enregistrés. Le Comité ne peut pas croire que cette omission ait été autre qu'accidentelle.

Les règlements de la Gendarmerie royale du Canada constituent l'un des plus importants règlements qui doivent être enregistrés mais non publiés en vertu de l'article 32. Le Commissaire a de lui-même proposé la publication de ces règlements, mais ils n'ont pas encore paru dans la Gazette du Canada.

Lorsqu'il y aura une nouvelle codification des règlements, le problème disparaîtra. Mais cette codification peut être retardée et il se peut très bien qu'il y ait des textes réglementaires qui ont été enregistrés en vertu de l'article 32 et qui ne seront pas compris dans la codification. Toutefois, le Comité croit que tous les textes réglementaires enregistrés en vertu de l'article 32 devraient maintenant être publiés et, si une autorisation législative est nécessaire, la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée en conséquence.

F.—QUESTIONS RELATIVES À LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

56. Le Comité n'a cessé de soutenir depuis sa création que le pouvoir habilitant d'une mesure législative subordonnée devrait être clairement et adéquatement identifié de sorte que le profane puisse savoir d'où provient le pouvoir d'établir les multiples règles qui le touchent. Il est inacceptable que la possibilité d'identifier le pouvoir habilitant soit uniquement à la portée de juristes compétents rompus au défrichage de la Gazette du Canada et versés dans les centaines de lois habilitantes. De même, le Comité n'a pas jugé déraisonnable que les ministères de l'État et les autorités réglementantes, dont on peut sûrement présumer qu'ils connaissent l'autorité précise sur laquelle ils s'appuient, et son lieu effectif de publication, divulguent d'abord ce renseignement dans les règlements et autres textes réglementaires sous la forme dans laquelle ils

in the Canada Gazette Part II or in office copies available in some limited number of cases through the successors of the Government of Canada Bookstores.

57. Consequently, the Committee has insisted on the recital of the precise section or sections of enabling statutes which are relied upon for the authority to make a particular regulation or statutory instrument. This requirement extends to reciting the substantive provisions of statutes which are utilized under cover of such general enabling powers as "... may make regulations prescribing anything which by this Act may be prescribed". It also includes the identification of chains of authority as where the Treasury Board is authorized by or under section 5 (2) of the Financial Administration Act to act in the stead of the Governor in Council for the purpose of making regulations under the several Superannuation Acts or under such provisions of any other Acts as specified by the Governor in Council which relate to matters specified in section 5 (1) of the Financial Administration Act.

58. The Committee is happy to report that clear identification of relevant sections of enabling statutes is now all but universally made by all departments and authorities. The Committee regrets that the Honourable the Treasury Board has adopted the new practice only intermittently.

59. The Committee has also required the disclosure of both primary and intermediate enabling authority. The Aeronautics Act, section 6 (2), for example empowers the Governor in Council to approve of regulations made by the Minister authorizing the Minister to make Orders or directions with respect to such matters coming within section 6 as the regulations may prescribe. This power has been exercised in section 104 of the Air Regulations. The Committee's view is that both the enabling section in the Act (section 6) and the enabling section of the Air Regulations (section 104) must be recited in any Order made by the Minister. This requirement is now almost always met by departments and other authorities.

60. In other matters relating to the form of statutory instruments the Committee has not been successful in achieving improvements. The form of a statutory instrument is not at present prescribed or regulated except in the case of those instruments which take the form of Orders in Council, which include the bulk of the "regulations" as defined in the Statutory Instruments Act. The Clerk of the Privy Council has laid down guidelines for the form of recommendations to the Governor in Council. In addition, the officers of the Privy Council Office responsible for Part II of the Canada Gazette follow certain rules which affect the format of statutory instruments as published in the Gazette as also the information which those instruments disclose about the authority for their making, the prior state of the principal instrument about to be amended, and the place of publication of any other instrument referred to in the new instrument. The Legal Advisers to the Privy Council Office, who are officers of the Department of Justice, do not see themselves as having the power to force changes as to form on either departments or the Privy Council Office. It is said that the actual form of the content of an instrument is beyond the Legal Advisers' purview, and that the

sont portés à la connaissance du public, que ce soit dans la Partie II de la Gazette du Canada ou tirés à part disponibles, dans un nombre limité de cas, chez les successeurs des librairies du gouvernement du Canada.

57. Par conséquent, le Comité a insisté pour que soit énoncé l'article ou les articles précis des lois habilitantes desquelles on tire le pouvoir d'établir un règlement ou un texte réglementaire particulier. Le Comité exige également que soient énoncées les dispositions de fond des lois qui confèrent des pouvoirs habilitants généraux tels que «... établir des règlements prescrivant toute chose qui, aux termes de la présente loi, peut être prescrite.» Le Comité exige aussi l'identification des chaînes de pouvoirs habilitants, par exemple lorsque le Conseil du Trésor est autorisé par le paragraphe 5 (2) de la Loi sur l'administration financière à agir à la place du gouverneur en conseil afin d'établir des règlements sous le régime des diverses lois sur la pension de retraite ou des dispositions de toute autre loi tel que précisé par le gouverneur en conseil, concernant les questions mentionnées au paragraphe 5 (1) de la Loi sur l'administration financière.

58. Le Comité est heureux de déclarer que pratiquement tous les ministères et autorités effectuent maintenant une identification claire des articles pertinents des lois habilitantes. Il déplore cependant que le Conseil du Trésor ne suive cette nouvelle pratique que de façon intermittente.

59. Le Comité a aussi exigé la divulgation des pouvoirs habilitants primaires et intermédiaires. Le paragraphe 6 (2) de la Loi sur l'aéronautique, par exemple, confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver des règlements établis par le ministre autorisant le ministre à édicter des ordonnances ou des directives concernant les questions auxquelles s'applique l'article 6 comme les règlements peuvent le prescrire. Ce pouvoir a été exercé à l'article 104 du Règlement de l'air. Le Comité est d'avis qu'à la fois l'article habilitant de la Loi (article 6) et l'article habilitant du Règlement de l'air (article 104) doivent être cités dans toute ordonnance établie par le ministre. Cette exigence est maintenant presque toujours remplie par les ministères et les autres autorités.

60. Relativement à d'autres questions traitant de la forme des textes réglementaires, le Comité n'a pas réussi à susciter des améliorations. La forme d'un texte réglementaire n'est pas prescrite ni réglementée à l'heure actuelle sauf dans le cas des textes qui prennent la forme de décrets du Conseil, ce qui inclut la plus grande partie des «règlements» tels que définis dans la Loi sur les textes réglementaires. Le greffier du Conseil privé a établi des directives concernant la forme des recommandations adressées au gouverneur en conseil. De plus, les agents du Bureau du Conseil privé chargés de la Partie II de la Gazette du Canada suivent certaines règles qui touchent la présentation des textes réglementaires publiés dans la Gazette et également les renseignements que ces textes contiennent sur l'autorité en vertu de laquelle ils sont établis, l'état préalable du texte principal qui est sur le point d'être modifié, et le lieu de publication de tout autre texte mentionné dans le nouveau texte. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui relèvent du ministère de la Justice, considèrent qu'ils n'ont pas le pouvoir d'imposer des changements de forme aux ministères ou au Bureau du Conseil privé. On dit que la forme du contenu d'un texte déborde leur compétence, et qu'elle est

form is often settled after the draft of the contents has been scrutinized by them. The Committee, however, cognizant of the great influence, if not power, of the Department of Justice in all matters pertaining to statutory instruments, is not convinced that the further changes it desires could not readily be brought about if the Department so wished. Certainly it is clear that with respect to statutory instruments made by Order in Council the Clerk of the Privy Council can insist on changes in format, including the disclosure of the information just mentioned.

61. The Committee considers the present position deficient in several respects. The first relates to the giving of references, either by footnotes or direct mention in the text, to all the enabling authority and to all instruments mentioned in a statutory instrument. The Committee believes that the most convenient method is the use of the footnote to show the place and date of publication and the registration number, if one exists. The former Registrar of Statutory Instruments at the Privy Council Office undertook to provide footnote references only for those instruments which can not be traced by reference to the Index to Part II of the Canada Gazette. (These are usually Orders in Council which were not regarded as regulations under the old Regulations Act or have not been regarded as statutory instruments after 1972 under the Statutory Instruments Act). The Committee does not accept that the subject must have access to and know how to use the Index to Part II of the Canada Gazette before he can ascertain the reference to another instrument mentioned in a statutory instrument. This knowledge is peculiarly within the competence of the departmental officials who draft statutory instruments and of the officers of the Registry of Statutory Instruments who are expert in the use of the Index. Consequently, the Committee believes that the trifling expense involved should be incurred so that footnote references are given for the Ontario Milk Order, for example, which is the intermediate enabling authority for numerous regulations made ultimately under the Agricultural Products Marketing Act. The newly appointed Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) and Registrar have agreed to review their Office's position.

62. Similarly, the Committee believes that where an enabling power in a statute has been amended since the last Revision of Statutes (1970) the preamble to the statutory instrument made in reliance on that power should recite not only the relevant section number or numbers and the name of the Act but also the reference to any amending statute which has amended that enabling power. The Committee is aware that in terms of section 32 of the Interpretation Act it is legally *sufficient* to recite only the name of the statute, leaving the subject to hunt for any relevant amendments in the Index to Part III of the Canada Gazette. But the Committee does not regard legal sufficiency as the relevant consideration. The Committee wishes statutory instruments, on their face, to be as comprehensible and self-contained and to reveal as much information about themselves as is possible. The governing consideration in the Committee's view is not whether a lawyer, or one well versed in the art of statutory instruments, will find

souvent établie après qu'ils ont examiné l'avant-projet. Le Comité, toutefois, conscient de la grande influence, sinon du pouvoir, du ministère de la Justice pour toutes les questions qui se rapportent aux textes réglementaires, n'est pas convaincu que les autres changements qu'il voudrait apporter ne pourraient pas être facilement effectués par le Ministère si celui-ci le désirait. Il est certes évident qu'en ce qui a trait aux textes réglementaires édictés par un décret du Conseil, le greffier du Conseil privé peut insister sur des changements de présentation, notamment sur l'inclusion des renseignements dont il est question plus haut.

61. Le Comité considère que la situation actuelle laisse à désirer sous plusieurs aspects. Premièrement, il convient de parler de la façon dont on renvoie, soit par une note en bas de page ou par une mention directe dans le texte, à tous les pouvoirs habilitants et à tous les textes mentionnés dans un texte réglementaire. Le Comité croit que la méthode la plus pratique consiste à utiliser la note en bas de page pour indiquer le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il y a lieu. L'ancien registraire des textes réglementaires du Bureau du Conseil privé avait entrepris de faire des renvois en bas de page uniquement pour les textes qu'il est impossible de retrouver dans l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada (Il s'agissait habituellement des décrets du Conseil qui n'étaient pas considérés comme des règlements aux termes de l'ancienne Loi sur les règlements ou qui n'étaient pas considérés comme des textes réglementaires après 1972 aux termes de la Loi sur les textes réglementaires). Le Comité n'accepte pas que le sujet soit tenu d'avoir accès à l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada et de savoir s'en servir pour retrouver un autre texte mentionné dans un texte réglementaire. Cette connaissance est plus particulièrement de la compétence des agents ministériels qui rédigent les textes réglementaires et de celle des agents chargés du registre des textes réglementaires qui sont experts dans l'utilisation de l'Index. Par conséquent, le Comité croit qu'il conviendrait de faire la dépense minime que comporte l'inclusion d'un renvoi en bas de page à, par exemple, l'Ordonnance sur le lait de l'Ontario, qui constitue le pouvoir habilitant intermédiaire de nombreux règlements établis ultimement en vertu de la Loi sur la commercialisation de produits agricoles. Le greffier adjoint du Bureau du Conseil privé (décrets du Conseil) qui vient d'être nommé et le registraire ont accepté de reconsidérer l'attitude du Bureau.

62. Dans le même ordre d'idées, le Comité croit que lorsqu'un pouvoir habilitant dans une loi a été modifié depuis la dernière révision des lois (1970), le préambule du texte réglementaire établi conformément à ce pouvoir devrait non seulement citer le ou les numéros pertinents de l'article et le nom de la loi, mais également renvoyer à toute loi modificatrice qui touchait ce pouvoir habilitant. Le Comité sait qu'aux termes de l'article 32 de la Loi d'interprétation, il est légalement *suffisant* de ne citer que le titre de la loi et de laisser le sujet rechercher toute modification pertinente dans l'Index de la Partie III de la Gazette du Canada. Mais le Comité ne considère pas cette suffisance légale comme une considération pertinente. Le Comité désire que les textes réglementaires, dans leur présentation, soient les plus compréhensibles et autonomes possible et contiennent le plus de renseignements possible à leur sujet. Selon le Comité, il faut se demander avant tout non pas si un juriste, ou une personne très versée à

all the relevant material he needs in the several indices and parts of the Gazette, but whether the layman will be able to identify not only all the relevant documents but their place of publication also.

63. The Principal Legal Adviser to the Privy Council Office has offered to suggest to the Registrar of Statutory Instruments that when next the guidelines for submission of recommendations to the Governor in Council are revised he might insert a provision that reference be given to any statute which amends an enabling power and which is subsequent to the then latest Index to Part III of the Gazette. The Committee can not regard this proposal as acceptable. First, it is merely an offer to suggest. Secondly, the guidelines, even if amended as suggested, relate only to Orders in Council and not to any other statutory instruments. Thirdly, it is still predicated upon the availability of the Index to Part III of the Canada Gazette to ordinary folk and the assumption that they will know how to use it. The Committee can not accept either assumption and notes the difficulties its own counsel have faced from time to time in procuring copies on a regular basis of the Canada Gazettes, whether Parts II or III, and the relevant indices.

64. In conformity with its view that a published statutory instrument should be as complete in its form as possible the Committee has requested that a different method be adopted of referring to the existing text of a statutory instrument in an amending instrument. The present practice is to give a footnote reference to the registration date and place of publication of the original statutory instrument and of the last amendment, whether or not that last amendment is relevant to that part of the statutory instrument to be amended. The problem posed, even to experienced legal practitioners and government officers, in ascertaining the present text of any statutory instrument, or of any part of it, can be immense as the last consolidation of the Regulations was in 1955 and even statutory instruments made well after that date may have been amended many times. The former Registrar of Statutory Instruments advised the Committee that it is up to the subject, in attempting to identify the present text of say section 4 of a particular instrument which is now to be amended to have resort to the Index to Part II of the Canada Gazette and to check every single amendment there listed to see which ones, if any, amended section 4. The reference to the latest amendment is given simply to put the subject on notice of the latest amendment to the entire instrument, whether relevant to section 4 or not, so that he can tell whether there is an amendment in existence published since the last quarterly index to the Gazette. The then Registrar, together with the then Assistant Clerk of the Privy Council, declined to make any change in policy (despite the Committee's repeated representations) citing expense and shortage of labour

65. The Committee finds this position totally unacceptable. Its view, put simply, is that the footnotes to an amending statutory instrument should disclose all the relevant amend-

l'art des textes réglementaires, trouvera tous les renseignements dont elle a besoin dans les divers index et les diverses parties de la Gazette, mais plutôt si le profane pourra identifier non seulement tous les documents pertinents, mais également, leur lieu de publication.

63. Le conseiller juridique en chef du Bureau du Conseil privé a offert de proposer au registraire des textes réglementaires, qu'il insère, la prochaine fois que les lignes directrices sur la présentation de recommandations au gouverneur en conseil seront révisées, une disposition voulant que soit inclus un renvoi à toute loi qui modifie un texte habilitant et qui est subséquente au dernier index alors paru de la Partie III de la Gazette. Le Comité ne peut pas juger cette proposition acceptable. D'abord, il s'agit simplement d'une offre de proposition. Deuxièmement, les lignes directrices, même si elles sont modifiées comme il est proposé, n'ont trait qu'aux décrets en Conseil et non pas à n'importe quel autre texte réglementaire. Troisièmement, on maintient par là les principes de la facilité d'accès du profane à l'index de la Partie III de la Gazette du Canada et de la présomption qu'il saura comment l'utiliser. Le Comité ne peut accepter ces principes et note les difficultés que ses propres conseillers rencontrent de temps à autre pour se procurer régulièrement des copies de la Gazette du Canada, qu'il s'agisse des Parties II ou III, et des index pertinents.

64. Conformément à son opinion selon laquelle un texte réglementaire publié devrait être le plus complet possible dans sa forme, le Comité a demandé qu'une méthode différente soit adoptée pour renvoyer au texte existant d'un texte réglementaire dans un texte modificateur. A l'heure actuelle, on donne une référence sous forme de renvoi en bas de page à la date d'enregistrement et au lieu de publication du texte réglementaire original et de la dernière modification, que cette dernière modification ait trait ou non au texte réglementaire qui doit être modifié. Le problème que pose, même à des juristes expérimentés et à des agents gouvernementaux, la recherche du texte actuel complet de n'importe quel texte réglementaire, ou d'une partie quelconque de ce dernier, peut être immense puisque la dernière codification des règlements remonte à 1955 et que même les textes réglementaires établis bien après cette date peuvent avoir été modifiés à maintes reprises. L'ancien registraire des textes réglementaires a informé le Comité qu'il incombait au sujet, lorsqu'il tentait d'identifier le texte actuel de l'article 4, par exemple, d'un texte particulier qui doit maintenant être modifié, de consulter l'index de la Partie II de la Gazette du Canada et de vérifier chaque modification qui y est énumérée pour voir celles, s'il y a lieu, qui touchaient l'article 4. Le renvoi à la dernière modification est fait simplement pour mettre le chercheur au courant de la dernière modification du texte, qu'elle ait trait ou non à l'article 4, de façon à ce qu'il puisse déterminer si une modification a été faite et publiée depuis l'index trimestriel le plus récent de la Gazette. Le registraire d'alors, ainsi que le greffier adjoint du Conseil privé à l'époque, ont refusé d'apporter un changement quelconque à cette politique (malgré les requêtes répétées du Comité), prétextant les dépenses et la pénurie de main-d'oeuvre.

65. Le Comité juge cette position totalement inacceptable. Il croit tout simplement que les notes en bas de page d'un texte réglementaire modificateur devraient révéler toutes les modifi-

ments to the statutory instrument as originally made. Yet, only amendments relevant to the text now to be amended should be cited. If the last was in 1971, it should be the last one referred to. If the particular text is being amended for the first time, there should be no reference to amendments and the footnote to the words "as amended" should so state. Consequently, where there is a reference in an instrument to an earlier instrument which has been amended by one or more other instruments, the words "as amended" should be used as at present and there should be a footnote to those words on the following lines:

(i) If all the amendments are relevant to the matters dealt with in the new instrument, then they are all to be mentioned in the footnote

(ii) If not all of them are so relevant, then the footnote should read: "The relevant amending (regulation(s)) (instrument(s)) is(are) ...".

(iii) If there is no relevant amendment, the footnote should read:

"The amending (regulations) (statutory instruments) are not relevant to the subject matter of this Order, regulation ..."

OR

"There is no amendment which relates expressly to the subject matter of this regulation."

To give an illustration in an hypothetical case, if it were proposed to amend section 3 of the Swine Fever Control Regulations, the amending regulation might read, in part:

"... the Swine Fever Control Regulations ¹, as amended ²..."

(1) C 1955, 1216.

(2) The relevant amending regulations are SOR/67-237, SOR/72-417 and SOR/75-616

66. Again the Committee believes that the subject should not be forced to juggle with indices and with numerous amendments, in some instances running literally into hundreds. The knowledge of the relevant amendment(s) must exist, otherwise departments would not know what they were amending and how the projected amendment would alter the law. This knowledge may not now be shared with the Registrar or the Privy Council Office, but the Committee can not see why departments and other regulation-making authorities should not be required to divulge it to the Registrar who could then insert the requisite footnotes at the added expense of a little more type-setting. The Committee is anxious to enlist the co-operation of the Privy Council Office and realizes that the information it wishes to be given does not lie within the power of that Office, but of departments and authorities which should provide it when the draft Orders are forwarded for transmission to Council or when other statutory instruments are transmitted for registration. The Committee appreciates the fact that the present Registrar and Assistant Clerk of the Council are anxious to co-operate with the Committee and are reviewing their Office's position.

cations appropriées au texte réglementaire original, et que seules les modifications pertinentes au texte qui doit maintenant être modifié devraient être citées. Si la dernière remonte à 1971, elle devrait être la dernière à être donnée en référence. Si le texte particulier est modifié pour la première fois, il ne devrait pas y avoir de référence à des modifications et la note en bas de page expliquant le terme «modifié» devrait en faire état. Par conséquent, lorsqu'il y a référence dans un texte à un texte précédent qui a été modifié par ou un plusieurs autres textes, le terme «modifié» devrait être utilisé comme à l'heure actuelle et il devrait être explicité par une note en bas de page selon le mode suivant:

(i) Si toutes les modifications se rapportent aux questions traitées dans le nouveau texte, elles devraient alors toutes être mentionnées dans la note en bas de page.

(ii) Si ce n'est pas le cas pour toutes, la note en bas de page devrait alors se lire comme suit: «Le(s) (règlement(s)) (texte(s)) modificateur(s) pertinent(s) est(sont) ...»

(iii) S'il n'y a aucune modification pertinente, la note en bas de page devrait se lire comme suit:

«Les (règlements) (textes réglementaires) modificateurs ne se rapportent pas à l'objet de la présente ordonnance, du présent règlement ...»

OU

«Aucune modification ne se rapporte expressément à l'objet du présent règlement.»

Par exemple, si l'on proposait de modifier, disons, l'article 3 du Règlement sur le contrôle de la fièvre porcine, le règlement modificateur pourrait se lire en partie comme suit:

«... le Règlement sur le contrôle de la fièvre porcine ¹, modifié ²

(1) C 1955, 1216.

2) Les règlements modificateurs pertinents sont DORS/67-237, DORS/72-417 et DORS/75-616.

66. A nouveau, le Comité croit que le sujet ne devrait pas être obligé de se colleter avec les index et les innombrables modifications, qui dans certains cas se chiffrent littéralement dans les centaines. Les modifications pertinentes ne peuvent pas être inconnues, autrement les ministères ne sauraient pas ce qu'ils modifient et comment la modification projetée changerait la loi. Actuellement, ce renseignement peut ne pas être communiqué au registraire ou au Bureau du Conseil privé, mais le Comité ne peut pas voir pourquoi les ministères et les autres autorités réglementantes ne devraient pas être tenus de la divulguer au registraire, qui pourrait alors insérer les notes en bas de pages requises moyennant le surplus de dépenses causé par quelques caractères typographiques de plus. Le Comité désire vivement s'attirer la collaboration du Bureau du Conseil privé et il se rend compte que les renseignements qu'il désire voir donner ne relèvent pas de lui, mais des ministères et autorités qui devraient les fournir lorsque les projets d'ordonnance sont envoyés pour être transmis au Conseil ou lorsque d'autres textes réglementaires sont transmis pour être enregistrés. Le Comité apprécie le fait que le registraire et le greffier adjoint du Conseil actuels désirent collaborer avec le Comité et remettent en question la prise de position du Bureau.

67. The Committee has also pressed upon the Privy Council Office its view that statutory instruments, and especially amending instruments, should be accompanied by Explanatory Notes. Such a Note is particularly desirable when, although the instrument may appear to be self-explanatory, the Note might help to avoid the necessity for reference to other instruments as, for example, when another instrument is being amended, and the effect of the previous instrument or the effect of the amendment, or both, are not apparent from the text. In such a case the Explanatory Note should describe the subject matter dealt with by the provisions amended in such a way as to indicate the point of the amendment. The Committee realizes that Explanatory Notes could not be argumentative, and could never seek to explain or to justify policy or, above all, purport to construe the law. But they could be used with great effect to describe simply what is to be done in a purely informative way. The object should be to help the reader who, the Committee again emphasizes, may not be an experienced civil servant or lawyer, to appreciate the object of the new subordinate legislation without unnecessary difficulty or research. The full effect of a legislative instrument often cannot be grasped without careful study. It is not always easy to see from the instrument itself whether it is of sufficient importance or interest to make such a study desirable. The Explanatory Note would guide the reader on that point. The test to be applied should be the point of view of a reader who is not familiar with the existing law on the subject, rather than that of the official administering the law. The Explanatory Note could also be used to indicate if an instrument is to have retroactive effect and the authority in the enabling statute for such retroactive operation. Without such authority, the validity of the provision will be in doubt and that point at least could be removed from the areas an interested reader must research.

68. Explanatory Notes of the type desired are published in the United Kingdom. They are made available to the Senate Committee on Regulations and Ordinances of the Commonwealth of Australia, but are not published. The Committee is aware that at least the rudiments of the material necessary for the drafting of Explanatory Notes are already required to be submitted in recommendations to the Governor in Council for statutory instruments made by that authority. The explanatory material now contained in recommendations to the Governor in Council has been withheld from the Committee on the grounds that it lies within the confidence of the Privy Council. The Committee can not see why the information should not be made public and the requirements extended to all statutory instruments, whether made by the Governor in Council or not. Again, the information lies peculiarly within the power of departments and authorities who propose statutory instruments to the Governor in Council and the Privy Council Office could not itself prepare the desired Explanatory Notes. However, it could be made a requirement that every recommendation to the Governor in Council should be accompanied by just such an Explanatory Note as the Committee desires. The requirement of the provision of an Explanatory Note should also be extended to all statutory instruments registered by the Privy Council Office.

67. Le Comité a également fait valoir auprès du Bureau du Conseil privé que les textes réglementaires, et surtout les textes modificateurs, devraient être accompagnés de notes explicatives. De telles notes sont particulièrement souhaitables lorsque, et même si le texte peut sembler s'expliquer de lui-même, la note pourrait aider à éviter la nécessité d'un renvoi à d'autres textes, par exemple, lorsqu'un autre texte est modifié, et que l'effet du texte précédent ou l'effet de la modification, ou les deux, ne sont pas apparents d'après le contenu. Dans un tel cas, la note explicative devrait décrire la question traitée par les dispositions modifiées de façon à indiquer la raison de la modification. Le Comité se rend compte que les notes explicatives ne pourraient pas apporter d'arguments, et ne pourraient pas chercher à expliquer ou à justifier une politique ni, surtout, viser à interpréter la loi. Mais elles pourraient être utilisées très avantageusement pour décrire à titre de renseignement seulement l'effet du texte. Elles viseraient à aider les lecteurs qui, le Comité le souligne à nouveau, peuvent ne pas être des fonctionnaires expérimentés ou des juristes et ne pas comprendre l'objet de la nouvelle mesure législative subordonnée sans éprouver des difficultés ou devoir effectuer des recherches indues. L'effet total d'un texte législatif ne peut souvent pas être saisi sans une étude attentive. Il n'est pas toujours facile de voir d'après le texte lui-même s'il est d'une importance suffisante ou d'un intérêt suffisant pour justifier une telle étude. La note explicative guiderait le lecteur à ce sujet. Il conviendrait de s'adapter au point de vue d'un lecteur qui ne connaît pas à fond la loi actuelle sur le sujet, plutôt qu'à celui du fonctionnaire chargé d'administrer la loi. La note explicative pourrait également être utilisée pour indiquer si un texte doit avoir un effet rétroactif et pour énoncer le texte de loi qui autorise un tel effet rétroactif. Sans une telle autorité, la validité de la disposition serait mise en doute et ce point du moins pourrait être retiré des domaines qui doivent faire l'objet d'une recherche par un lecteur intéressé.

68. Les notes explicatives du type désiré sont publiées au Royaume-Uni. Au Commonwealth d'Australie de telles notes sont offertes au comité du Sénat, le *Senate Committee on Regulations and Ordinances*, mais elles ne sont pas publiées. Le Comité sait qu'au moins les rudiments nécessaires à la rédaction de ces notes explicatives doivent déjà être soumis dans les recommandations adressées au gouverneur en conseil pour les textes réglementaires établis par cette autorité. (Le matériel explicatif qui est maintenant contenu dans les recommandations adressées au gouverneur en conseil n'a pas été divulgué au Comité pour le motif qu'il est de caractère confidentiel et du ressort exclusif du Conseil privé.) Le Comité ne peut pas comprendre pourquoi les renseignements ne devraient pas être publiés et cette exigence étendue à tous les textes réglementaires, qu'ils soient établis par le gouverneur en conseil ou non. A nouveau, ces renseignements relèvent assez étrangement des ministères et des autorités qui proposent les textes réglementaires au gouverneur en conseil et le Bureau du Conseil privé ne pourrait pas de lui-même préparer les notes explicatives souhaitées. Toutefois, on pourrait exiger que chaque recommandation au gouverneur en conseil s'accompagne simplement d'une note explicative telle que celle que propose le Comité. L'exigence relative à la note explicative devrait également s'étendre à tous les textes réglementaires enregistrés par le Bureau du Conseil privé.

69. The Committee understands that in the near future, perhaps even in 1977, a new Consolidation of the Regulations of Canada will appear, the first for over twenty years. The Committee believes that, even if its recommendations can not be implemented immediately because of administrative difficulty in dealing with so many existing amendments to statutory instruments, the issuing of the Consolidation provides a golden opportunity to introduce new ideas in dealing with the form and style of the new and amending instruments made after the date of the Consolidation. The Committee would regard the neglecting of that opportunity as a cause for grave concern. Yet a reasonable delay in implementing the Committee's suggestions will allow the Privy Council Office the time and the opportunity to undertake what will be a formidable task in explaining the new requirements to officers in departments and authorities who are, quite naturally, used to the present arrangements.

G.—THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE

70. The Committee, having considered a particular statutory instrument and concluded that it is questionable as apparently infringing any one or more of the criteria, feels obliged to afford to any department or regulation-making authority concerned in the making or implementation of the instrument the opportunity of furnishing an oral or written explanation in the light of which the Committee may well realize that its concerns were groundless, or may suggest to the department or authority that the instrument be amended, or report that the special attention of the Houses should be drawn to the instrument. The Committee considers that natural justice, not to mention common sense, dictates such a course of action.

71. Anxious though the Committee has been to elicit departmental and official explanations of the text or the manner of operation of instruments, it has in many instances been thwarted in this essential step in its proceedings. Almost all Designated Instruments Officers who are also legal officers are in fact officers of the Department of Justice and feel constrained, by the expressed views of the Deputy Minister of Justice, to refuse to afford to the Committee any explanation or information which they consider would involve them in the expression of legal opinions. The position taken by these officers, governing themselves by their Deputy Minister's views later supported by the present Minister of Justice, seriously hampers the Committee in any consideration of the vires of any instrument and severely restricts or impedes scrutiny in any case in which any legal matter arises for consideration. These other cases include those in which the Committee regards some of the wording of an instrument as ambiguous, or obscure, or as conveying a meaning at odds with the intent of Parliament in the enabling Act, or with the balance of the instrument. Instruments suffering from such apparent defects can not be assessed properly if departments refuse to give a view as to the meaning of the words—something they must have formed in any event in order to administer the instrument—or refuse even to say whether in their view the wording is clear and unambiguous, for particular reasons, or obscure and in need of justification. The Committee does not accept that criterion 13 approved by both Houses is to be ignored and that question-

69. On a fait savoir au Comité que dans un avenir rapproché, peut-être même en 1977, une nouvelle codification des règlements du Canada serait faite, pour la première fois depuis plus de vingt ans. Le Comité croit que, même si ses recommandations ne peuvent être mises en oeuvre immédiatement en raison de la difficulté administrative que pose le traitement de tant de modifications actuelles des textes réglementaires, cette codification fournit une occasion rêvée d'émettre de nouvelles idées relatives à la forme et le style des nouveaux textes réglementaires et modifications établis après la date de la codification. Le Comité jugerait fort inquiétant qu'on néglige cette occasion. Pourtant un délai raisonnable dans la mise en oeuvre des propositions du Comité permettra au Bureau du Conseil privé de prendre le temps et d'avoir l'occasion d'entreprendre la tâche formidable qui consiste à expliquer les nouvelles exigences aux agents des ministères et autorités qui sont, c'est assez naturel, habitués aux dispositions actuelles.

G.—REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ

70. Le Comité, après avoir étudié un texte réglementaire donné et en être arrivé à la conclusion qu'il semble enfreindre un ou plusieurs de ses critères, se sent obligé d'accorder aux ministères ou aux autorités réglementantes intéressées par la rédaction ou l'application de ce texte la possibilité de fournir une explication verbale ou écrite, à la lumière de laquelle le Comité pourrait très bien constater que ses objections ne sont pas fondées, ou proposer au ministère ou à l'autorité en cause de modifier ce texte, ou encore recommander à la Chambre des communes et au Sénat d'y accorder une attention spéciale. Le Comité est d'avis que la justice naturelle, si ce n'est le bon sens, commande d'agir ainsi.

71. Quoique désireux qu'ait été le Comité d'obtenir des ministères et organismes gouvernementaux des explications sur la formulation ou l'application des textes réglementaires, cette étape essentielle de ses démarches a souvent été neutralisée. La plupart des agents de liaison chargés des textes réglementaires qui sont aussi conseillers juridiques relèvent en fait du ministère de la Justice et se croient tenus, d'après l'opinion du sous-ministre de la Justice, de refuser de remettre au Comité toute explication ou tout renseignement qui, selon eux, les obligerait à donner une opinion juridique. L'attitude qu'adoptent ces agents de liaison, en se fondant sur l'opinion du sous-ministre, empêche le Comité de porter un jugement sur la légalité des textes, et limite ou entrave beaucoup le processus de la vérification lorsque surviennent des questions d'ordre juridique. Il s'agit entre autres de cas où le Comité juge que la formulation d'un texte est ambiguë, ou obscure, ou que sa signification va à l'encontre de l'objectif de la loi habilitante édictée par le Parlement, ou du reste du texte lui-même. Il est impossible d'évaluer de façon appropriée les textes comportant de tels défauts apparents si les ministères refusent de dire ce qu'ils entendent par tel ou tel mot—mots qu'ils ont dû inclure là de toute façon pour pouvoir appliquer le règlement—ou refusent même de dire, pour certaines raisons, si d'après eux la formulation est claire et non ambiguë, ou obscure et appelant une explication. Le Comité n'accepte pas qu'on passe outre le critère 13 approuvé par les deux Chambres, et qu'une formulation douteuse soit laissée en suspens jusqu'à ce qu'il soit

able wording is to stand until some hapless litigant becomes the cause of a judicial interpretation of the wording.

72. The problem of the withholding of "legal opinions" arises in a particularly acute form when the Committee asks for a particular instrument to be produced for its scrutiny only to be told that the instrument is not a statutory instrument. When the Committee asks why the instrument is not a statutory instrument it is merely told either that to say why would be the expression of a legal opinion or that the Department of Justice has given an opinion on the matter which can not be divulged.

73. The Committee wishes to emphasize that in asking for explanations which may involve the expression of legal reasoning and conclusions it is not seeking to invade the Crown's confidence or to cause untold difficulty. On the contrary, the Committee merely wishes to afford to departments the opportunity of showing that the Committee is wrong in its tentative invocation of one or more of its criteria in relation to a particular instrument. It simply wishes to give departments the right to demonstrate that a particular instrument is not a statutory instrument. And all by reasoned argument, and not by mere assertion or reliance on a secret opinion given by some officer of the Department of Justice at some point in the past.

74. It is to be noted that the difficulties encountered by the Committee have not arisen where the Designated Instruments Officer is a departmental official and not an officer of the Department of Justice. To date, complete explanations, including legal reasoning, have been forthcoming from these departmental officers who apparently obtain the legal portion of their explanations from the Department of Justice officers in their departments. The Committee is aware, however, that at any time such legal explanations might become inaccessible, either to the departmental Instruments Officer, or to the Committee.

75. The Committee has enquired into the practice of scrutiny committees in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia. While appreciating that overseas practice is not a sure guide in a Canadian parliamentary setting, the Committee notes that statements of legal reasons and, on occasion, even opinions of the law officers are made available in both the United Kingdom and Australia by Departments and authorities responsible for statutory instruments or regulations questioned by the scrutiny committees.

76. The impasse reached by November 1976 can best be explained in point form.

A.—Instruments the Committee sees

(i) The Committee could simply take its own Counsel's opinion as to vires, drafting or any other legal point, and, if it concurred, report accordingly to the two Houses, if it considered any provision *ultra vires*, obscure, ambiguous, etc. without even asking the opinion of the legal officers in the departments or authorities. The Committee considers this course inadvisable and likely to involve it in reporting matters to the Houses which turn out to be quite proper,

nécessaire d'apporter une interprétation judiciaire de cette formulation pour régler le cas d'un infortuné demandeur.

72. Le refus de donner des opinions juridiques est un problème qui se fait sentir de façon particulièrement aiguë lorsque le Comité demande qu'on lui remette un texte donné afin de le vérifier, et qu'on lui répond que le texte en question n'est pas un texte réglementaire. Lorsque le Comité demande pourquoi ce texte n'est pas un texte réglementaire, on lui répond simplement que de se prononcer à ce sujet serait donner une opinion juridique, ou encore que l'opinion que le ministère de la Justice a donnée à ce sujet ne peut être divulguée.

73. Le Comité tient à souligner qu'en demandant des explications qui peuvent comporter l'expression de raisonnements ou de conclusions d'ordre juridique, il ne veut pas s'ingérer dans les secteurs que la Couronne estime devoir garder confidentiels ou causer de considérables problèmes. Au contraire, le Comité veut simplement permettre aux ministères de lui démontrer qu'il a fait erreur en invoquant un ou plusieurs de ses critères au sujet d'un texte réglementaire donné. Il veut simplement accorder aux ministères le droit de démontrer qu'un texte donné n'est pas un texte réglementaire. Il veut qu'on lui apporte un raisonnement logique, et non pas qu'on lui fasse une simple déclaration ou qu'on lui oppose l'opinion confidentielle qu'un quelconque agent du ministère de la Justice a pu exprimer antérieurement.

74. Il est à souligner que le Comité s'est heurté à ces difficultés seulement lorsque l'agent de liaison relevait du ministère de la Justice, et non pas lorsqu'il était agent ministériel. Jusqu'à maintenant, ces derniers ont fourni au Comité des explications complètes, y compris des raisonnements juridiques qui, semble-t-il, proviendraient des agents de liaison mêmes du ministère de la Justice auprès de leur propre ministère. Toutefois, le Comité est conscient du fait que ces explications juridiques peuvent à tout moment être refusées soit à l'agent de liaison du ministère, soit au Comité.

75. Le Comité s'est informé des méthodes adoptées par les comités de vérification au Royaume-Uni et au Commonwealth d'Australie. Tout en constatant que les pratiques adoptées outre-mer ne peuvent fournir de guide sûr pour l'établissement de la procédure parlementaire du Canada, le Comité remarque que les exposés des points de droit et, parfois même, des opinions des conseillers juridiques sont mis à la disposition des comités, tant au Royaume-Uni qu'en Australie, par les ministères et les autorités qui ont établis les textes réglementaires ou les règlements contestés par les comités de vérification.

76. L'impasse du mois de novembre 1976 peut, au mieux, être expliquée en procédant point par point.

A—Textes que le Comité peut consulter

(i) Le Comité pourrait simplement se fier à l'opinion de ses conseillers quant à la légalité du texte, la manière dont il est formulé ou pour tout autre point de droit, et s'il acceptait cette opinion, faire rapport aux deux Chambres des dispositions qu'il jugerait *ultra vires*, obscures, ambiguës, etc., sans même consulter les conseillers juridiques des ministères ou des autorités en cause. Le Comité considère cette méthode inopportune, et susceptible de lui faire rapporter aux deux

since neither the Committee's members nor its counsel are infallible. The Committee would then appear foolish and would in short measure become either discredited, or over-cautious.

(ii) The Committee could ask for the opinion of outside counsel. This course would be expensive and would get the Committee very little further ahead, if at all. Faced with the opinion of the Committee and its counsel, even fortified by a concurring opinion from outside counsel, the Department of Justice officers could still refuse to explain anything leaving the Committee to report to the Houses as above, the Government continuing to abide by the Department of Justice's view. The same result would, of course, follow if opinions were sought from the Law Clerks to the two Houses.

(iii) If the Committee makes a series of reports on cases it sees as being infringements of one of the criteria and in which some legal point is involved, it will produce a great deal of paper, and demand a great deal of parliamentary time. If it submits a single report detailing a long list of questionable instruments, a great deal of harm to the public interest may take place while the list is accumulating. And even if the parliamentary time is made available for dealing with a large report, instance by instance, the Government may still simply assert that the Department of Justice advises, for reasons unspecified, that the Committee's objections are unfounded.

B. Instruments the Committee does not see

(i) These are of two kinds: unpublished statutory instruments (or those published but unknown to the Committee) and documents which the Department of Justice considers are not statutory instruments and hence beyond the Committee's purview.

(ii) To any of the unpublished statutory instruments or to any that are published but in forms and places other than the Canada Gazette, and which actually get before the Committee, the points made under A, above, apply.

(iii) The most serious problem, however, is to get the documents where the Committee's right of scrutiny is denied by the Government on the ground that they are not statutory instruments. The Committee may want to see these documents, in order to decide whether, in *its* opinion, they *are* statutory instruments.

(iv) It requests production. The legal officer of the department or authority refuses. The Committee asks why. He says that the document is not a statutory instrument, but that he can not demonstrate this or give the reasons for his assertion because to do so would be to give a "legal opinion", that is to say, the application of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act to the document in question. Or, alternatively, he may say that the Department of Justice has given an opinion, which the Committee may not see, that the document in question is not a statutory instrument.

Chambres des objections non pertinentes, puisque ni les membres du Comité, ni ses conseillers ne sont infallibles. Le Comité donnerait ainsi l'impression d'agir à la légère, et perdrait rapidement toute crédibilité, ou deviendrait prudent à outrance.

(ii) Le Comité pourrait demander l'opinion de conseillers de l'extérieur. Cette mesure serait coûteuse, et serait peu efficace, voire inutile. Même s'ils recevaient l'opinion du Comité et de ses conseillers, qu'appuierait même le conseiller de l'extérieur, les agents du ministère de la Justice pourraient toujours refuser de donner des explications, le Comité devrait faire rapport aux deux Chambres tout comme dans le cas précédent, et le gouvernement continuerait de se conformer à l'opinion du ministère de la Justice. Naturellement, on arriverait au même résultat si l'on demandait l'opinion des conseillers légistes des deux Chambres.

(iii) Si le Comité présentait une série de rapports sur les textes qui, à son avis, enfreignent l'un des critères et qui mettent en cause des points de droit, il risquerait de tomber dans la paperasserie et accaparerait beaucoup de temps parlementaire. S'il présentait un rapport unique portant sur une longue série de textes réglementaires controversés, l'intérêt public serait grandement lésé par suite des retards que cette méthode occasionnerait. Et même s'il était possible de disposer du temps parlementaire suffisant pour traiter point par point de rapports volumineux, le gouvernement pourrait toujours simplement déclarer que le ministère de la Justice a exprimé l'avis, pour des raisons non précisées, que les objections du Comité n'étaient pas fondées.

B.—Textes que le Comité ne peut pas consulter

(i) Il y a deux catégories de textes que le Comité ne peut consulter: les textes réglementaires non publiés (ou publiés mais dont le Comité ne connaît pas l'existence) et les documents que le ministère de la Justice considère comme n'étant pas des textes réglementaires, et, par conséquent, comme soustraits à la vérification du Comité.

(ii) Les problèmes énoncés à la partie «A» s'appliquent à tout texte réglementaire non publié, ou à tout texte réglementaire publié qui ne se trouve pas dans la Gazette du Canada, et qui est porté à la connaissance du Comité.

(iii) Toutefois, la plus grande difficulté consiste à se procurer les documents que le gouvernement ne veut pas que le Comité étudie sous prétexte qu'ils ne sont pas des textes réglementaires. Le Comité pourrait désirer consulter ces documents pour déterminer lui-même s'ils sont ou non des textes réglementaires.

(iv) Le Comité demande que ces documents lui soient remis. Le conseiller juridique du ministère ou de l'autorité en cause refuse. Le Comité demande pourquoi; on lui répond que ce document n'est pas un texte réglementaire, mais qu'on ne peut le lui démontrer ni lui donner les raisons de cette affirmation, parce que le faire serait donner une opinion juridique sur l'application de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires au document en question. Le conseiller juridique peut, aussi, déclarer que le ministère de la Justice a fourni une opinion qui ne peut être révélée au

(v) The Committee asks why it may not see the Department of Justice's opinion, or why the officer may not show that the document lies outside the scope of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act. The officer refers to the Deputy Minister of Justice's views on the role of the Department of Justice which preclude the divulging of such information to the Committee.

(vi) The Committee, not being able to see the document for itself and being given no reasons, is utterly thwarted. Reference to outside counsel or to the Law Clerks is useless because the Department of Justice must surely not afford to them what it has withheld from the Committee.

(vii) A report to the two Houses is impracticable on a document the Committee has not seen and in respect of which the Government relies on an undisclosed opinion of the Department of Justice.

77. The Committee had by November 1976 reached the position in which its scrutiny of a number of documents^{16B} which appeared to it as questionable in some one or more particulars, or as possibly constituting statutory instruments, was hampered by the actions of officers of the Department of Justice in declining to afford to the Committee what they considered to be "legal opinions" in response to requests by the Committee for information and reasons. In two instances—Immigration Guidelines and Divisional Instructions and Standing Orders of the Penitentiary Service—the Committee had been informed that these classes of documents were not statutory instruments, but had not seen the documents in question and could form no opinion as to their status for the purposes of the Statutory Instruments Act.

78. The Committee formed the view that all Instruments Officers who are officers of the Department of Justice should be replaced by departmental officers. The Committee regards it as essential that it be given complete explanations, including detailed reasons to support the position taken by the Department as to why any particular document is not a statutory instrument, that all documents the legal status of which is in doubt be produced to the Committee and that either the Committee itself, or some other body patterned on the Statutory Instruments Reference Committee at Westminster, be empowered to issue a definitive ruling as to whether any particular document or class of document is or is not a statutory instrument or statutory instruments.

79. The Minister of Justice and his Deputy Minister appeared before the Committee on 18th November 1976. Members of the Committee were at pains to make clear that they were not seeking the release of confidential legal opinions already given by Department of Justice officers, but rather the Committee wanted to be told the reasons which lay behind any assertion that a statutory instrument was *intra vires*, proper or clear and unambiguous in the same way that lawyers on behalf

Comité, et selon laquelle le document en question n'est pas un texte réglementaire.

(v) Le Comité demande pourquoi il ne peut pas prendre connaissance de l'opinion du ministère de la Justice, ou pourquoi le conseiller ne peut démontrer que le document n'est pas assujéti à l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires. Le conseiller se fonde alors sur l'opinion du sous-ministre de la Justice quant au rôle de son ministère, opinion qui interdit en soi de divulguer des renseignements de cet ordre au Comité.

(vi) Le Comité, qui ne peut consulter le document, et qui ne sait pas pourquoi, est paralysé. Il lui est inutile d'avoir recours à un conseiller de l'extérieur ou aux secrétaires légistes, parce que le ministère de la Justice ne leur révélera sûrement pas des renseignements qu'il a refusé de divulguer au Comité.

(vii) Le Comité ne peut logiquement pas faire rapport aux deux Chambres d'un document qu'il n'a pas vue et au sujet duquel le gouvernement se fonde sur une opinion confidentielle du ministère de la Justice.

77. Au mois de novembre 1976, le Comité en était arrivé à la conclusion que l'examen qu'il avait entrepris d'un certain nombre de documents^{16B} qui, à certains égards, lui semblaient discutables ou qui pouvaient éventuellement constituer des textes réglementaires, avait été entravé par le geste posé par des fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont refusé de communiquer au Comité ce qu'ils considéraient être des «avis ou opinions juridiques» en réponse aux demandes de renseignements et d'explications du Comité. Dans deux cas—les lignes directrices concernant l'immigration ainsi que les instructions divisionnaires et règlements du Service canadien des pénitenciers—on avait avisé le Comité que ces catégories de documents ne constituaient pas des textes réglementaires; toutefois, n'ayant pas vu les documents en question, le Comité ne pouvait pas se faire une opinion quant à leur statut aux fins de la Loi sur les textes réglementaires.

78. Le Comité a conclu que tous les agents de liaison chargés des textes réglementaires qui sont aussi des fonctionnaires du ministère de la Justice devaient être remplacés par des agents ministériels. Le Comité considère qu'il est essentiel qu'on lui fournisse des explications détaillées, y compris les arguments invoqués à l'appui de la position du ministère; qu'on lui explique en détail pourquoi un document donné ne constitue pas un texte réglementaire, que tous les documents dont le statut juridique est discutable lui soient remis, et que le Comité lui-même, ou tout autre organisme semblable au Comité de référence des textes réglementaires de Westminster, soit habilité à déterminer de façon définitive si un document donné, ou une catégorie de documents, constitue ou non un texte réglementaire.

79. Le ministre de la Justice et son sous-ministre ont témoigné devant le Comité le 18 novembre 1976. Les membres du Comité ont eu de la difficulté à faire comprendre qu'ils ne souhaitaient nullement la divulgation d'avis juridiques confidentiels déjà donnés par des fonctionnaires du ministère de la Justice, mais qu'ils désiraient plutôt qu'on lui donne la raison de toute affirmation voulant qu'un texte réglementaire soit *intra vires*, approprié ou clair et sans ambiguïté de la même

of their clients give grounds or reasons to support legal positions taken by their clients. The Minister undertook to have the existing instances of refusals of information by legal officers reviewed by a senior officer of the Department of Justice. The results of that review have in part been given to the Committee which has them under advisement as at the date of this Report.

80. By letter addressed to the Committee's Joint Chairmen on 13th January 1977 the Minister of Justice wrote:

"In discussing this matter with yourselves and the Committee, my mind has generally focussed on the narrow issue of the tabling of legal advice given by my Department to the Government. But my officials and I have considered more generally some of the difficulties which I understand the Committee is experiencing and as a result I have recommended to my colleagues in Cabinet a system which I believe is practical and will result in the Committee obtaining more complete information when it has questions related to statutory instruments.

I have proposed that departments and agencies nominate a senior official, perhaps at the deputy-minister level, to whom request for explanations concerning statutory instruments would be directed. This official would then provide the requested explanations having regard to the department's policy and legal position. Naturally, in many cases there will be consultation between the department concerned and the Department of Justice. It must, however, be understood that the explanations provided, including any explanation as to the legality of the instrument, would be the sole responsibility of the responding department and that legal advice given to those departments by the Department of Justice will not be disclosed. It is my hope that this system will provide for responses that will allow the Committee to perform its important function, while preserving the confidentiality of lawyer-client communications. This proposal has now been approved by my colleagues and steps are being taken to have it implemented in the very near future."^{16C}

This would be a substantial improvement on the position faced by the Committee in the past. The Committee trusts that, as a result of the foregoing proposals, its difficulties in eliciting reasons to support the positions taken by Departments will now disappear.

H.—SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER

81. The principle of *delegatus non potest delegare* (a delegate cannot delegate) is fundamental to our law. It was with surprise that the Committee discovered that sub-delegation of rule-making power was achieved by statutory instrument and that the Department of Justice considered the practice quite proper even in the absence of statutory provision authorizing a delegate to sub-delegate his rule-making power.

82. The Department of Justice's view has been expressed by Professor Elmer Driedger, Q.C., sometime Deputy Minister of Justice, in several of his works¹⁷ which have been of great assistance to the Committee and its counsel.

façon que les avocats, agissant au nom de leurs clients, invoquent des motifs ou des raisons pour appuyer les positions juridiques prises par leurs clients. Le ministre a promis de faire étudier par un haut fonctionnaire du ministère de la Justice les cas actuels de refus de renseignements des conseillers juridiques. Les résultats de cette étude ont en partie été communiqués au Comité qui les examine actuellement.

80. Dans une lettre adressée aux coprésidents du Comité mixte le 13 janvier 1977, le ministre de la Justice a écrit:

«Dans la discussion de ces questions avec le Comité et vous-mêmes, je me suis généralement limité à la question de la divulgation des avis juridiques fournis par mon ministère au Gouvernement. Néanmoins, mes fonctionnaires et moi-même avons étudié de façon plus générale certaines des difficultés éprouvées par le Comité et, conséquemment, j'ai recommandé à mes collègues du Cabinet une formule qui me semble plus pratique et qui permettra au Comité d'obtenir des renseignements plus complets sur les problèmes qui se posent à lui concernant des textes réglementaires.

J'ai proposé que les ministères et organismes désignent un haut fonctionnaire, éventuellement au niveau du sous-ministre, auquel seront adressées les demandes d'explication relatives aux textes réglementaires. Ce fonctionnaire devrait alors fournir les explications demandées en ce qui concerne la politique et l'opinion juridique du ministère. Naturellement, il y aura, dans plusieurs cas, consultation entre le ministère concerné et le ministère de la Justice. Il est cependant entendu que les explications fournies, ainsi que toute explication quant à la légalité du texte réglementaire, engageront la seule responsabilité du ministère consulté et que les avis juridiques fournis aux ministères par le ministère de la Justice ne seront pas révélés. J'ai bon espoir que, grâce à cette formule, les réponses fournies au Comité lui permettront de remplir son rôle important, tout en préservant le caractère confidentiel des communications qui s'établissent entre l'avocat et son client. Cette proposition a été approuvée par mes collègues et des mesures sont prises pour la faire aboutir dans un avenir très proche.»^{16C}

Cela serait une amélioration notable de l'attitude à laquelle se heurtait le Comité; ce dernier espère qu'à la suite de la présente proposition les difficultés qu'il éprouvait à obtenir les raisons invoquées à l'appui des positions des ministères ne se représenteront plus.

H.—SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION

81. Le principe *delegatus non potest delegare* (un délégué ne peut déléguer ses pouvoirs) est un principe fondamental de notre droit. Le Comité a été étonné de découvrir que certains textes réglementaires effectuaient une sous-délégation du pouvoir de réglementation, et que le ministère de la Justice considérait cette pratique appropriée, même en l'absence de toute disposition statutaire autorisant un délégué à sous-déléguer son pouvoir de réglementation.

82. Le professeur Elmer Driedger, c.r., qui a déjà été sous-ministre de la Justice, a exprimé l'opinion du ministère de la Justice dans plusieurs de ses ouvrages¹⁷ qui ont été d'un grand secours pour le Comité et ses conseillers.

“The result would appear to be that there is no rule or presumption for or against sub-delegation, and that in each case it is a question of interpretation of the language of the particular statute.”¹⁸

The Committee has no quarrel with the latter part of this statement if it means that sub-delegation is permissible if and only if the enabling act authorizes it expressly or by necessary intendment. The Committee can not accept, however, that there is no presumption against sub-delegation of rule-making power for it can not accept that the one authority relied on, *The Chemicals Reference*,¹⁹ is not confined to its own particular facts, in its own particular and exceptional time and circumstances and under its own exceptional statute, the War Measures Act. The Committee is satisfied by reference to *Attorney General for Canada v. Brent*²⁰ and other relevant cases and authorities²¹ that the law is not neutral on the matter of sub-delegation, but that on the contrary it is only lawful if, and is therefore presumed to be unlawful unless, the enabling statute authorizes it expressly or by necessary intendment. The Committee cites as an example of necessary intendment the Canada Labour Standards Regulations²², section 19 (5), which sub-delegate power to the Minister to act by Ministerial Order. The authority for the sub-delegation, while not express, flows from the conjoint operation of sections 58, 59.1 (1) (d) and 74 of the Canada Labour Code. Such inferred powers to sub-delegate are to be deprecated and the Committee believes that such powers should be conferred expressly in enabling Acts.

83. The Committee realizes that this issue may one day come before the courts once again, but whatever the outcome of that litigation may be, the Committee will continue to scrutinize all sub-delegations of rule-making power in statutory instruments, not only to ensure that any such are *intra vires* the enabling statutes but also to ensure that they do not amount to an unusual or unexpected use of the subordinate law making power conferred by Parliament, or otherwise infringe any other of the Committee's criteria.

84. The Committee is aware that it is also considered in some quarters that an enabling power cast in terms of subject matter and introduced by the words “respecting”, “in respect of”, “in relation to” carries with it the power to sub-delegate.

“The distinction between purposes or subjects, on the one hand, and specific powers on the other, is also relevant in relation to sub-delegation. For example, if a minister had power to make regulations *respecting tariffs and tolls* he could probably authorize some other person to fix a tariff or toll; such a regulation would clearly be one *respecting* tariffs or tolls. But if the minister's authority is to make regulations *prescribing tariffs and tolls* then the minister must himself prescribe, because he is the only one who possesses the power. A regulation purporting to confer this power on another is not a regulation prescribing tariffs and tolls.”²³

«Il semblerait donc qu'il n'y ait ni règle ni présomption pour ou contre la sous-délégation, et que dans chacun des cas, ce soit une question d'interprétation de la formulation de la loi en cause.»¹⁸

Le Comité ne conteste pas la dernière partie de cette affirmation si l'on entend par là que la sous-délégation est permise si et seulement si la loi habilitante l'autorise expressément, ou par implication nécessaire. Toutefois, le Comité ne peut accepter qu'on dise qu'il n'existe pas de présomption contre la sous-délégation du pouvoir de réglementation, car il ne peut accepter que l'autorité sur laquelle on se fonde, soit *Re Chemicals*,¹⁹ ne soit pas limitée à ses faits particuliers, à des circonstances et une époque bien précises et particulières, étant donné qu'elle relève d'une loi exceptionnelle, soit la Loi sur les mesures de guerre. Se rapportant à l'affaire du *Procureur Général du Canada c. Brent*²⁰, et à d'autres affaires et autorités pertinentes²¹, le Comité est convaincu que la loi n'est pas neutre en ce qui concerne la sous-délégation, et qu'au contraire, elle prévoit que la sous-délégation est légale si et seulement si le statut habilitant l'autorise expressément ou par implication nécessaire. Le Comité cite comme exemple d'implication nécessaire le paragraphe 19 (5) du Règlement du Canada sur les normes du travail²², qui sous-délègue au ministre le pouvoir d'agir en vertu d'une ordonnance ministérielle. Le pouvoir de sous-délégation bien qu'il ne soit pas énoncé expressément, découle des conséquences conjointes de l'article 58, de l'alinéa 59.1 (1) d), et de l'article 74 du Code canadien du travail. Ces pouvoirs de délégation implicites sont à déconseiller, et le Comité est d'avis qu'ils devraient être conférés expressément par la loi habilitante.

83. Le Comité sait que cette question pourrait être portée à nouveau devant les tribunaux, mais peu importe les conclusions de cet éventuel litige, il continuera d'étudier toutes les sous-délégations du pouvoir de réglementation effectuées dans les textes réglementaires, non seulement pour vérifier si elles sont conformes aux lois habilitantes, mais aussi pour s'assurer qu'elles ne constituent pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir législatif subordonné conféré par le Parlement, et qu'elles n'enfreignent pas de quelque autre manière les critères du Comité.

84. Le Comité sait aussi que certains estiment que le pouvoir habilitant formulé en termes de domaine ou matière et commençant par les mots «concernant», «à l'égard de», «en rapport avec», habilite à sous-déléguer.

«La distinction entre les pouvoirs conférés par objectif ou par domaine ou matière d'une part, et les pouvoirs précis d'autre part, vaut aussi en ce qui concerne la sous-délégation. Par exemple, si le ministre avait le pouvoir d'édicter des règlements *concernant les tarifs et les péages*, il pourrait aussi probablement autoriser une autre personne à fixer un tarif ou un péage; un tel règlement serait clairement un règlement *concernant* les tarifs ou les péages. Mais, si le pouvoir du ministre est d'édicter des règlements *prescrivant des tarifs et des péages*, il doit alors les prescrire lui-même, parce qu'il est le seul à être investi de ce pouvoir. Un règlement ayant pour objet de conférer ce pouvoir à un autre n'est pas un règlement prescrivant des tarifs et des péages.»²³

The Committee can not accept this ascription of such power to the word "respecting" or to enabling powers cast in terms of subjects and purposes. The Committee notes that it was precisely such a subject power introduced by the word "respecting" which the Supreme Court of Canada held in *Attorney General for Canada v. Brent* gave the Governor in Council no power to sub-delegate power to a Special Inquiry Officer. Further, the Committee views the attempt to give to a delegate under an enabling power cast in terms of subject matter an automatic right to sub-delegate as simply another attempt to subvert the most fundamental proposition of all, namely that subordinate legislation is subordinate. The delegate of law-making power, whether he be a Minister, a Commissioner or the Governor General in Council, is a *subordinate* law-making authority and is not in the same position with respect to the subject matter named as is Parliament.

I. THE LANGUAGE OF DELEGATION

85. It is a principle of our constitution that whatever laws are passed by Parliament are binding, as the law of the land. But it is also a principle of our constitution that no one may be deprived of his liberty or of his rights except in due course of law. In the absence of a common law or a statutory authority, a subject can not be deprived of rights by an executive act of the Governor in Council and if the Governor in Council claims to have made a regulation entitling himself or some other subordinate, for example a Minister or a Regional Director, to interfere with that subject's rights, the Courts will in turn interfere to stop the Minister, the Governor in Council or the Regional Director, unless he can show by what authority, statutory or otherwise, he has made the regulation in question.

The Committee is, therefore, of the view that in order to safeguard the second of the principles just mentioned, the precise limits of the law-making power which Parliament intends to confer on the Governor in Council or on any other delegate should always be defined in clear language by the statute which confers it.

86. It is unfortunately the case that many statutes of Canada do not on their face define clearly the extent of subordinate law-making power. And the problem is compounded by the views held by the Crown's lawyers and the parliamentary draftsmen of the effect of certain words or formulae when used in sections in Acts conferring subordinate law-making power.

87. The Crown's views were last put publicly in a submission by the Privy Council Office to the Special Committee on Statutory Instruments²⁴ (the MacGuigan Committee). Those views are so important as to justify their quotation in extenso. (In the quotation which follows, "r.m.a" means regulation making authority)

"1. Forms of Grant

There are three distinct major forms:

(1) Power to make a particular regulation as described in the Act;

Le Comité ne peut accepter que ce pouvoir soit conféré par le mot «concernant» ou par des pouvoirs habilitants se rapportant à un domaine ou à une fin. Le Comité a remarqué que c'était précisément dans le cadre d'un pouvoir du genre, conféré par le mot «concernant» que la Cour suprême du Canada, dans la cause du *Procureur général du Canada c. Brent*, a soutenu que le gouverneur en conseil n'était aucunement habilité à sous-déléguer son pouvoir à un enquêteur spécial. De plus, le Comité considère que cette tentative d'accorder d'office à un délégué, en vertu d'un pouvoir qui se rapporte à un domaine le droit de sous-déléguer, constitue une autre tentative visant à détruire le principe fondamental entre tous, voulant qu'une mesure législative subordonnée soit subordonnée. Celui à qui est délégué le pouvoir législatif, que ce soit un ministre, un commissaire ou un gouverneur en conseil, devient une autorité législative *subordonnée* et n'a pas le même pouvoir que le Parlement en ce qui concerne la matière ou le domaine en cause.

I.—LE LIBELLÉ DES TEXTES DE DÉLÉGATION

85. L'un des principes de notre constitution veut que, quelles que soient les lois adoptées par le Parlement, elles soient exécutoires à titre de lois du pays; mais un autre de ces principes établit que personne ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf par l'application régulière de la loi. En l'absence d'une disposition statutaire ou de la *common law*, une personne ne peut être privée de ses droits en vertu d'une mesure exécutive du gouverneur en conseil, et si le gouverneur en conseil déclare avoir édicté un règlement l'habilitant, lui-même ou un délégué, comme par exemple un ministre ou un directeur régional, à entraver les droits d'une personne donnée, les tribunaux prendront des mesures pour empêcher le ministre, le gouverneur en conseil ou le directeur régional d'agir ainsi, à moins qu'il puisse démontrer en vertu de quelle autorisation statutaire ou autre, il a édicté le règlement en question.

Par conséquent, le Comité est d'avis que, pour sauvegarder le second des principes susmentionnés, les limites précises du pouvoir de réglementation que le Parlement a l'intention de conférer au gouverneur en conseil ou à tout autre délégué, devraient toujours être définies clairement par la loi qui le confère.

86. Il est malheureux que de nombreuses lois du Canada ne définissent pas clairement l'étendue du pouvoir législatif subordonné. Et le problème se complique davantage du fait que les avocats de la Couronne et les rédacteurs parlementaires décident de l'effet qu'ont certains mots ou expressions lorsqu'ils figurent aux articles de lois conférant un pouvoir législatif subordonné.

87. La Couronne a exprimé sa dernière opinion publique à cet égard dans un document présenté par le Bureau du Conseil privé au Comité spécial sur les instruments statutaires²⁴ (Comité MacGuigan). Cette opinion est assez importante pour en justifier une citation intégrale.

"1. Formes d'autorité

Trois principales formes d'autorité existent:

(1) le pouvoir d'établir un règlement particulier défini dans la loi;

(2) Power to make regulations for a specified purpose;

(3) Power to make regulations in relation to a subject-matter.

Forms 2 and 3 are recognized (with slight difference in name only) in the Nolan case (P.C.). Form 1 is added to complete the picture.

There may also be combinations and fusions of these three distinct forms.

2. Particular Regulation

This is a power to make a regulation the nature and content of which is described in considerable detail by Parliament itself. Thus, a regulation "to prohibit the import of used automobiles" leaves virtually no elbow room. The r.m.a., and only he, can do just that; nothing more.

The characteristics of this form of power are that in the normal case it is tightly limited and the terms of the regulation are predictable. There can seldom be any surprises.

The *Public Service Superannuation Act* is a good example of powers of this class.

3. Specified Purposes

In this form the power given is to make regulations for the attainment of certain objectives or purposes. This is considerably wider than Form 1. The extent of the power depends on the statement of purposes.

The purposes may be governed by the "intent of the Act". Thus, the power may be to make regulations "for carrying the purposes and provisions of this Act into effect", or it may be for certain stated purposes that are clearly ancillary or subordinate to the "intent of the Act" as revealed by the other provisions in the Act. In both these cases, there is a degree of legislative control, enforceable by the courts. The courts can ascertain the "intention of Parliament" from the terms of the Act as a whole, and can say whether the regulation is or is not for the stated purpose. Also, if the purposes of the Act as a whole govern, the nature and kind of regulations that may be made can be envisaged.

The purposes, however, may be stated independently, outside the umbrella of the Act as a whole. Thus, a single-section statute could empower a r.m.a. to make regulations "for promoting the economic welfare of Canada". Or, in an Act with broad purposes (e.g. emergency powers) a statement of purposes might have no discernible verbal relationship to any other provision of the Act. Powers of this kind can be extremely broad—the broader the purpose the greater the power. With a wide purpose, it is very difficult to say that a regulation is clearly outside the purposes, and it is difficult to imagine what kind of a regulation might be made. Hence, there is little legislative or judicial control.

(2) le pouvoir d'établir des règlements en vue d'un but précis;

(3) le pouvoir d'établir des règlements relativement à une question particulière.

Les deux dernières formes sont reconnues (sous une désignation différente) dans le cas Nolan (C.P.). La première forme a été ajoutée pour compléter le tableau.

On peut aussi combiner et fusionner ces trois différentes formes.

2. Règlement particulier

Il s'agit du pouvoir d'établir un règlement dont la nature et la teneur sont données en détail par le Parlement lui-même. Ainsi, un règlement interdisant «l'importation d'automobiles d'occasion» ne laisse pratiquement aucune latitude. L'autorité de réglementation seule peut le faire et rien de plus.

Caractéristiquement, cette forme de pouvoir, dans les cas ordinaires, est strictement limitée, les termes du règlement sont prévus à l'avance et donnent rarement lieu à des surprises.

La *Loi sur la pension de la fonction publique* est un bon exemple des pouvoirs de cette catégorie.

3. Buts précis

Ici, le pouvoir conféré est d'établir des règlements en vue d'atteindre certains objectifs ou buts. Il est beaucoup plus large que celui de la première forme. Son étendue dépend de la description des objets visés.

Ceux-ci peuvent être régis par «l'intention de la loi». Ainsi, le pouvoir peut être d'établir des règlements destinés «à mettre à exécution les fins et dispositions de cette loi», ou viser certains buts clairement secondaires ou subordonnés à l'intention de la loi, et précisés dans d'autres dispositions de la loi. Dans ces deux cas, il existe un certain degré de contrôle législatif, que peuvent exercer les tribunaux. Ces derniers peuvent confirmer «l'intention du Parlement» d'après les termes de la loi dans son ensemble et déterminer si le règlement répond bien au but proposé. En outre, si les fins de la loi en général l'emportent, la nature et le genre de règlements susceptibles d'être établis peuvent être prévus.

Les buts, cependant, peuvent être exposés indépendamment en dehors de la loi dans son ensemble. Ainsi, une loi d'un seul article peut permettre à une autorité de réglementation d'établir des règlements «favorisant le bien-être économique du Canada». Ou, dans une loi dont les buts sont assez vagues (des pouvoirs d'urgence, par exemple) une déclaration des buts peut ne se retrouver dans aucune autre disposition de la loi. Les pouvoirs de cette nature sont extrêmement larges, et plus les buts sont étendus, plus le pouvoir est grand. Quand les buts ont une grande portée, il est très difficile de dire qu'un règlement outrepassé les fins de la loi et de savoir quel genre de règlement pourrait être établi. De là le contrôle législatif ou judiciaire moins puissant.

4. Specified Subject-matter

Power to make regulations may be in the form of power to make regulations *in relation* to a stated subject-matter. This is the broadest form, because a *relationship* to a general subject can easily be manufactured. Note that sections 91 and 92 of the B.N.A. Act take this form.

The characteristics of this form are that there is virtually no limitation on the power by the terms (purposes, intent, etc.) of the Act itself, but only by the words conferring the power. Since "relationships" can be almost anything, it is also difficult to predict with any degree of accuracy the range of regulations that might be made. Again, the broader the subject, the greater the power.

The courts do have control, for they can say that a particular regulation is not in relation to the stated subject, but the broader the subject or the more general the words describing the subject, the more difficult it becomes for the courts to strike down a regulation.

Two statutes illustrate how powerful these two forms, purposes and subjects, can be. *The War Measures Act* (purposes) and the *Fisheries Act* (subject).

5. Judicial Control

In all three forms, the courts do have a degree of ultimate control. They can say that a regulation is not

- (1) of the kind described—class 1
- (2) for the purposes described—class 2
- (3) in relation to the subject described—class 3.

This power may be seriously eroded or even taken away by the familiar phrase "as he deems necessary, desirable, expedient, etc." Thus, where power is conferred to make regulations.

- (1) "prescribing such fees as he considers necessary" (class 1),
- (2) "as he deems necessary for the purpose of" (class 2), or
- (3) "as he deems to be in relation to" (class 3),

the courts have little more than a theoretical power to strike down. (For example, *War Measures Act*—Chemicals Reference). The test whether the regulation falls within the Act is thus converted from objective to subjective.

6. Sub-delegation

Whether a r.m.a. can delegate to another r.m.a. is largely a matter of construction. There is probably no valid argument against sub-delegation in Forms 2 and 3. A delegating regulation can be said to be for the purpose, or in relation to a subject, specified in the Act."

88. The views just quoted have been presented a trifle more elaborately but to the same effect by Professor Driedger in his

4. Question particulière

Le pouvoir d'établir des règlements peut prendre la forme d'un pouvoir d'établir des règlements relativement à une question déterminée. C'est là la forme la plus large, étant donné qu'une relation à une question d'ordre général peut facilement se fabriquer. A noter que les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont de cette forme.

Caractéristiquement cette forme n'est assujettie à virtuellement aucune restriction d'après les termes (buts, intention) de la loi elle-même; seuls les termes dans lesquels le pouvoir est conféré peuvent limiter ce pouvoir. Comme les «rapports» peuvent revêtir une multitude de formes, il est également difficile de prédire avec précision la portée des règlements. Ici aussi, plus le sujet est étendu, plus le pouvoir est grand.

Les cours ont un certain contrôle sur cette forme, vu qu'elles peuvent dire qu'un règlement particulier ne se rapporte pas au sujet posé, mais plus le sujet sera large, plus les mots décrivant ce sujet seront généraux, plus il leur sera difficile de rejeter un règlement.

Deux lois démontrent à quel point ces deux formes, celles qui reposent sur un but et sur une question particulière, peuvent être puissantes; ce sont la *Loi sur les mesures de guerre* (buts) et la *Loi sur les pêcheries* (sujet).

5. Contrôle judiciaire

Les cours jouissent d'un certain degré de contrôle ultime sur les trois formes d'autorité. Elles peuvent dire qu'un règlement

- (1) n'est pas du genre décrit—classe 1
- (2) ne répond pas aux buts décrits—classe 2
- (3) n'est pas en rapport avec le sujet décrit—classe 3.

Ce pouvoir peut être sérieusement diminué et même annulé par la phrase bien connue: «s'il le juge nécessaire, souhaitable, opportun, etc.» Ainsi, quand un pouvoir est conféré d'établir des règlements

- (1) «prévoyant les frais qu'il juge nécessaire» (classe 1)
- (2) «qu'il juge nécessaire pour les besoins de» (classe 2) ou
- (3) «qu'il juge en rapport avec» (classe 3),

les cours n'ont ni plus ni moins qu'un pouvoir théorique d'annuler ces règlements. (Par exemple, la *Loi sur les mesures de guerre*—produits chimiques). Le test selon lequel on détermine si le règlement tombe sous le coup de la loi n'est donc plus objectif mais subjectif.

6. Deuxième délégation

La possibilité pour une autorité de réglementation de déléguer ses pouvoirs est largement une question d'interprétation. Rien ne s'oppose probablement à une deuxième délégation dans les formes 2 et 3. On peut dire que le règlement répond aux besoins ou est en rapport à un sujet précisé dans la loi.»

88. L'opinion citée ci-dessus a été exprimée un peu plus en détail—mais les conclusions sont les mêmes—par le professeur

famous works "Subordinate Legislation", "The Construction of Statutes", "The Composition of Legislation" and "Legislative Forms and Precedents".

89. The Committee has come to the conclusion that it can not agree with the views of the Privy Council Office. It is the Crown's claim, to put matters bluntly, that an enabling power cast in terms of subject matter, and most commonly introduced by the word "respecting", imports the widest possible regulation-making power, including an unfettered power to sub-delegate the rule-making power conferred, and the power to dispense from the regulations, when made, in favour of particular individuals. This is to set up the delegate as the equivalent of and with the same power as Parliament itself. It is to lose sight of the fact that the delegate is a subordinate law-making body and that delegated legislation is subordinate law. Only in the most extreme cases and under the most ample enabling powers conceivable can Parliament be considered to have given over to its delegate its whole power with respect to a stated subject matter, subject only to the recall of that power into its own hands at its will. This the Committee conceives is the rationale of the decision in the *Chemicals Reference*, arising under the War Measures Act, the case apparently relied upon for the great power of the word "respecting". If enabling powers cast in terms of subject matter are given the power, scope and amplitude contended for, delegated legislation has ceased to be subordinate.

90. For the same reasons, the Committee regards the purported analogy between enabling powers cast in terms of subject matter and the terms of section 91 and 92 of the British North America Act as false. This view has been put most strongly by Professor Driedger:

"Power to make regulations may be conferred by reference to subject-matter rather than purpose, as, for example, *respecting aerial navigation*. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject it is valid. A sub-delegating regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and Provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitutional power to make laws "in relation to matters coming within" enumerated classes of subjects, and it is well established that these powers are full powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject."²⁵

There can be no analogy or equivalence between the conferring of legislative powers upon the Parliament of Canada and the Legislatures of the provinces—"authority as plenary and ample within the limits prescribed by (section 91 and) section 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow"²⁶—and the conferring of powers to be exercised by delegation from the Parliament of Canada for the making of subordinate legislation. The scope of the delegation must be determined by the enabling Act as a whole and there can be no presumption that the conferring of a delegated power to legislate with respect to a subject matter

Driedger, dans ses célèbres ouvrages *Subordinate Legislation*, *The Construction of Statutes*, *The Composition of Legislation* et *Legislative Forms and Precedents*.

89. Le Comité en a conclu qu'il ne peut accepter les opinions du Bureau du Conseil privé. Bref, la Couronne est d'avis que le pouvoir habilitant relatif à un sujet et commençant le plus souvent par le mot «concernant», confère le pouvoir de réglementation le plus étendu, y compris le pouvoir illimité de sous-déléguer le pouvoir de réglementation et le pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements. Cette mesure vise à accorder au délégué un pouvoir équivalant à celui du Parlement lui-même. C'est oublier là que le délégué est un organe subordonné de réglementation, et qu'une mesure législative déléguée est une mesure subordonnée. Dans les cas extrêmes seulement, et en vertu des pouvoirs habilitants les plus étendus, le Parlement a accordé à son délégué un pouvoir équivalent au sien sur un sujet donné, et à la condition de pouvoir le reprendre lorsqu'il le désirait. Le Comité considère que c'est là l'explication de la décision relative à l'affaire *Re Chemicals* rendue en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, affaire sur laquelle, apparemment, se fonde le pouvoir du mot «concernant». Si le pouvoir habilitant conféré par sujet à l'autorité, la portée et l'étendue qu'on prétend lui accorder, la mesure législative déléguée n'est alors plus subordonnée.

90. C'est pour la même raison que le Comité estime que l'analogie proposée entre les pouvoirs habilitants conférés par sujet et les dispositions des articles 91 et 92 de l'acte de l'Amérique du Nord britannique est erronée. Cette opinion a été fortement soutenue par le professeur Driedger:

«Le pouvoir de réglementation peut être conféré par sujet plutôt que par fin précise; par exemple concernant la *navigation aérienne*. A nouveau, dépendant de la portée du sujet, le pouvoir pourrait être étendu. Le règlement est valide tant qu'il se rapporte au sujet prescrit. Par conséquent, un pouvoir de sous-délégation serait valide s'il était possible de dire qu'il se rapporte au sujet. Bien qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des mesures législatives subordonnées, les lois fédérales et provinciales du Canada sont édictées en vertu du pouvoir constitutionnel d'édicter des lois «relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets» énumérés et il est bien établi que ce pouvoir habilite pleinement à édicter des lois se rapportant aux questions qui relèvent d'un sujet énuméré.»²⁵

Il ne peut y avoir ni analogie ni équivalence entre le fait de conférer un pouvoir législatif au Parlement du Canada et aux gouvernements provinciaux—«autorité aussi entière et étendue, dans les limites prescrites par l'article 91 et l'article 92, que possède et peut conférer le Parlement impérial dans la plénitude de son pouvoir»²⁶—et celui de conférer le pouvoir exercé par délégation du Parlement du Canada, d'établir une mesure législative subordonnée. La portée de la délégation doit être déterminée par l'ensemble de la loi habilitante, et il ne peut être question que le fait de conférer le pouvoir délégué de légiférer sur une question donnée accorde au délégué,

gives the delegate, high or low, plenary power to act in all respects as Parliament itself could do.

91. The Committee is well aware of the entrenched position of the word "respecting" and its equivalents in the language of delegation. Because the Committee can not agree with the effect claimed for it, or with the reasons advanced for that effect, it wishes to place on record its total opposition to the continued use of subject related enabling clauses as long as the Department of Justice persists in its present views that they permit both sub-delegation of rule-making power and dispensations from statutory instruments in favour of individuals. This position has been made known to the Legal Advisers to the Privy Council Office and through them to the Assistant Deputy Minister of Justice (Legislative Programming).

92. The Committee is not so sanguine as to expect that the action it has taken will be sufficient to resolve the matter. The support of the two Houses is necessary to put an end to a construction of an enabling power, and to a practice, which is inimical to their rights and subversive of Parliament's supremacy. Such a form of enabling power is not in use in the United Kingdom and overseas experience in coping with it can not be called upon. The responsibility for safeguarding Parliament's rights, therefore, falls squarely on the Parliament itself.

93. The Committee has encountered statutory instruments made under enabling powers which are drawn in such a way as virtually to exclude the possibility of objection and effective scrutiny. Section 4 of the Electricity Inspection Act and Section 3 (c) of the Gas Inspection Act empower the Governor in Council to make regulations necessary for giving effect to the provisions of the statute and for "declaring its true intent and meaning in all cases of doubt". Apart from the blanket legislative power thus conferred, which is limited by specific following clauses in the case of the Gas Inspection Act, and may be limited to purely administrative matters as suggested by Professor Driedger,²⁷ these enabling powers give to the Governor in Council the power to declare the meaning of the statute, the function of the judiciary within our constitutional system. While the regulations²⁸ made under these powers are in the Committee's views unobjectionable, it feels obliged to report to the two Houses enabling powers of such a nature.

94. Similar objectionable and all-encompassing enabling powers are to be found in section 11 of the Fisheries Prices Support Act; section 12 of the Dominion Water Power Act (which also empowers the Governor in Council by regulation "to meet any cases that arise, and for which no provision is made in this Act"); section 7 (3) of the Canada Pension Plan Act ("... to make such other regulations to provide for the manner in which the provisions of this Act shall apply with respect thereto, and to adapt the provisions of this Act with respect thereto, as appear to the Governor in Council necessary to give effect to the regulations made under this section"; section 277 of the Customs Act.

supérieur ou non, pleins pouvoirs pour agir à tous égards de la même façon que le ferait le Parlement.

91. Le Comité est fort conscient de l'ambiguïté du mot «concernant» et de ses équivalents dans le libellé des textes de délégation. Parce que le Comité ne peut accepter l'effet qu'on attribue à ce mot, ni les raisons qu'on avance pour le justifier, il tient à exprimer officiellement son entière opposition à l'utilisation continue d'articles habilitants rédigés en termes de sujet tant et aussi longtemps que le ministère de la Justice persistera à alléguer qu'ils permettent tant la sous-délégation du pouvoir de réglementation que le pouvoir de dispenser certaines personnes des textes réglementaires. Le Comité a fait connaître son opinion aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui l'ont retransmise au sous-ministre adjoint de la Justice (planification des programmes législatifs).

92. Le Comité est loin de croire que la mesure qu'il a prise suffira à résoudre le problème. Il est indispensable que les deux Chambres soutiennent le Comité si elles veulent mettre fin à une interprétation des pouvoirs habilitants et à une pratique qui portent atteinte aux droits et à la suprématie du Parlement. Une telle forme de pouvoirs habilitants n'ayant pas cours au Royaume-Uni, il est impossible de se fonder sur cette expérience pour résoudre la question. Par conséquent, la responsabilité de sauvegarder les droits du Parlement incombe entièrement au Parlement même.

93. Le Comité a pris connaissance de textes réglementaires établis en vertu de pouvoirs habilitants qui avaient été rédigés de façon telle qu'ils excluaient pratiquement la possibilité de toute objection et de toute vérification effective. L'article 4 de la Loi sur l'inspection de l'électricité et l'alinéa 3c) de la Loi sur l'inspection du gaz habilitent le gouverneur en conseil à édicter les règlements nécessaires à l'exécution de la loi et «pour en déclarer l'intention véritable et la signification en cas de doute». Compte non tenu du pouvoir législatif intégral ainsi conféré, qui est cependant limité par des dispositions précises de la Loi sur l'inspection du gaz, et qui peut fort bien se limiter à des questions purement administratives, comme le suggérerait le professeur Driedger,²⁷ ces pouvoirs habilitants permettent au gouverneur en conseil de décider de la signification d'une loi, ce qui relève du pouvoir judiciaire dans notre système constitutionnel. Bien que les règlements²⁸ édictés en vertu de ces pouvoirs n'aient pas été jugés discutables, le Comité se sent tenu de faire rapport aux deux Chambres de pouvoirs habilitants de cette nature.

94. On trouve de semblables pouvoirs habilitants discutables et intégraux, à l'article 11 de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, à l'article 12 de la Loi sur les forces hydrauliques du Canada (qui habilite aussi le gouverneur en conseil à rendre, par règlement, les décisions nécessaires «à la solution de tous les cas qui se présentent et au sujet desquels aucune disposition n'est formulée dans la présente loi»); au paragraphe 7 (3) du Régime de pensions du Canada («... la faculté d'établir, dans la mesure où le gouverneur en conseil le juge nécessaire pour donner effet auxdits règlements, des règlements supplémentaires précisant la manière selon laquelle les dispositions de la présente loi doivent s'appliquer au règlement susdit et adaptant lesdites dispositions aux règlements en question»); à l'article 277 de la Loi sur les douanes.

95. The Committee believes that the precise limits of the law-making power which Parliament intends to confer on a delegate should always be expressly defined in clear language by the statute which confers it: when discretion is conferred, its limits should be defined with equal clarity. No statute should enable a delegate to declare the true intent of Parliament or the scope and nature of the delegation of law-making power.

J.—THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS

96. It was with surprise that the Committee discovered that regulations are made by Parliament's delegates purporting to dispense with existing regulations in favour of individuals and in particular circumstances, without any power in that behalf having been conferred by Parliament. The Committee has also encountered cases in which the delegate of Parliament's powers has purported to confer upon a sub-delegate the power to dispense from the regulations made by the delegate. The Committee expresses its disagreement with such practices which it conceives to be both illegal and subversive of constitutional government.

97. Parliament can, of course, by express provision grant to a delegate the power to dispense from legislation, whether primary or subordinate. Thus, by section (6) g of the Whaling Convention Act the Governor in Council is authorized to dispense from the provisions of the Act and the Whaling Regulations in favour of Indians and Eskimos and that power has been exercised quite properly in making section 4 of the Whaling Regulations.²⁹ Other statutory provisions which permit of dispensations by delegates from subordinate legislation include section 482 (1) of the Canada Shipping Act, and section 14 (1) of the Aeronautics Act.

98. While Parliament can assuredly grant to its delegate power to dispense from the subordinate legislation he makes, the Committee feels it imperative to set down what is both the corollary and a fundamental constitutional principle, secured by the Revolutionary Settlement, namely that a delegate empowered to make subordinate law has no power to dispense from the law he makes in individual instances unless that power has been granted to him expressly. To admit of any other principle is both to allow the delegate to rise above his subordinate status—to deny the essential proposition that subordinate law is subordinate, and to allow the delegate to arrogate to himself the status of Parliament—and to seek to undo one essential feature of the Revolutionary Settlement, embodied in the Bill of Rights, 1689.

99. Three examples will suffice to make the Committee's point.

(i) *SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act*

95. Le Comité est d'avis que les limites précises du pouvoir législatif que le Parlement entend conférer à un délégué devraient toujours être expressément et clairement définies par la loi qui le confère: lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est conféré, ses limites devraient être définies tout aussi clairement. Aucune loi ne devrait habiliter un délégué à décider de l'intention véritable du Parlement, ni de la portée et de la nature de la délégation du pouvoir législatif.

J.—LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÈGLEMENTS

96. C'est avec étonnement que le Comité a découvert que des délégués du Parlement établissaient des règlements visant à dispenser, en certaines circonstances, certaines personnes des règlements existants sans que semblable pouvoir n'ait été conféré par le Parlement. Le Comité a aussi rencontré des cas où le délégué des pouvoirs parlementaires a prétendu conférer à un sous-délégué le pouvoir de dispenser des règlements établis par le délégué lui-même. Le Comité exprime son désaccord avec de telles pratiques qui lui semblent être illégales et aller totalement à l'encontre du gouvernement constitutionnel.

97. Naturellement, le Parlement peut, en vertu d'une disposition expresse, accorder à un délégué le pouvoir de dispenser une personne d'une mesure législative donnée, qu'elle soit principale ou subordonnée. Ainsi, en vertu du paragraphe 6g) de la Loi sur la convention concernant la chasse à la baleine, le gouverneur en conseil est autorisé à dispenser les Indiens et les Esquimaux des dispositions de la loi et du règlement sur la chasse à la baleine, et ce pouvoir a été exercé à bon droit dans l'article 4 du Règlement sur la pêche à la baleine.²⁹ Entre autres dispositions statutaires permettant aux délégués de dispenser certaines personnes d'une mesure législative subordonnée, on trouve le paragraphe 482 (1) de la Loi sur la marine marchande du Canada et le paragraphe 14 (1) de la Loi sur l'aéronautique.

98. Même si le Parlement peut certainement accorder à son délégué le pouvoir de dispenser certaines personnes d'une mesure législative subordonnée que ce dernier a édictée, le Comité croit qu'il est impérieux de poser immédiatement ce qui représente à la fois le corollaire de ce droit et un principe constitutionnel fondamental, sanctionné par le *Revolutionary Settlement*, soit qu'un délégué habilité à établir une mesure législative subordonnée n'a pas le pouvoir de dispenser certaines personnes de cette mesure, à moins qu'il n'y ait été expressément autorisé. Admettre tout autre principe serait d'une part permettre au délégué de s'élever au-dessus de son statut subordonné,—soit renier le principe essentiel selon lequel une mesure législative subordonnée est subordonnée, et ainsi de s'arroger le même statut que le Parlement,—et d'autre part chercher à invalider l'élément essentiel du *Revolutionary Settlement* incorporé au *Bill of Rights* de 1689.

99. Trois exemples suffiront au Comité pour illustrer son point de vue.

(i) *DORS/74-157—Région du Lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables*

Section 21 of the Navigable Waters Protection Act reads as follows:

“21. The Governor in Council, when it is shown to his satisfaction that the public interest would not be injuriously affected thereby, may, from time to time, by proclamation, declare any rivers, streams or waters referred to in sections 19 and 20, or any part or parts thereof, exempt in whole or in part from the operation of those sections, and may, from time to time, revoke such proclamations.”

The sections from which exemption may be granted forbid the throwing or depositing etc. of sawdust, lumber wastes, stones, gravel, cinders, ashes and so on into navigable waters or waters which flow into navigable waters. From time to time private enterprises and official bodies, e.g. Hydro authorities, apply for an exemption in respect of a particular body of water. Section 21 provides for exemption in whole or in part for “any rivers, streams or waters ... or any part or parts thereof ...” and does not provide for an exemption in favour of a particular applicant. If a body of water is exempted then any one can dump the wastes referred to in sections 19 and 20 into the exempted waters. The words “in whole or in part” would refer to sections 19 and 20 and hence to the categories of waste.

In this instance Denison Mines Ltd. applied to dispose of tailings in Long Lake area. The proclamation purports to exempt the “Long Lake area” from the operation of sections 19 and 20 with respect to the disposal of tailings by Denison Mines Ltd. This is objectionable on two grounds. First, the exemption can, under section 21, not be limited to Denison Mines Ltd.: anyone must be permitted to dispose of tailings. It is noteworthy that none of the previous exemptions granted under section 21 have purported to limit the exemption to a particular applicant or “depositor”³⁰ Secondly, the section speaks specifically of declaring exempt “any rivers, streams or waters ... or any part or parts thereof”, yet this proclamation purports to apply not to any rivers, streams, waters or defined parts of them but to an area shown on Department of Transport map. Again, previous proclamations under this section have delineated the exempted waters with great particularity.

The Committee has concluded that this Proclamation is *ultra vires* as a purported dispensation from the Navigable Waters Protection Act in favour of Denison Mines Limited, no statutory authority for such a dispensation existing. The Committee also considers the Proclamation not in conformity with the enabling power in that it does not declare any specific rivers, streams, or waters, or any part or parts thereof, as exempt from the operation of sections 19 and 20 of the enabling Act. The Department of Transport has twice been advised of the Committee’s position but has to date merely indicated that it “has taken into advisement the comments made by the Committee” and that no further such exemptions have been granted.

(ii) SOR/74-29, *Special Parole Regulations No. 1, 1973*

L’article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables se lit comme suit:

«21. S’il est démontré à sa satisfaction que l’intérêt public n’en souffrira pas, le gouverneur en conseil peut, à l’occasion, par proclamation, déclarer des fleuves, rivières, cours d’eau ou autres eaux visés dans les articles 19 et 20, ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières, cours d’eau ou autres eaux, totalement ou partiellement soustraits à l’application de ces articles, et il peut, à l’occasion, révoquer une telle proclamation.»

Les articles en vertu desquels une dispense peut être accordée interdisent de jeter ou de déposer, etc. des sciures, de la pierre du gravier, des escarbilles, des cendres, ou autres matières ou déchets, dans des eaux navigables ou des eaux qui se déversent dans des eaux navigables. De temps à autre, les entreprises privées et les organismes officiels, comme les entreprises hydroélectriques, demandent une dispense concernant un cours d’eau donné. L’article 21 prévoit une dispense totale ou partielle pour «des fleuves, des rivières ou cours d’eau ... ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières au cours d’eau ...» et ne prévoit pas de dispense à l’intention d’un postulant donné. Si un cours d’eau est soustrait, alors quiconque peut y déverser les déchets mentionnés aux articles 19 et 20. Les mots «totalement ou partiellement» se rapporteraient aux articles 19 et 20 et donc aux catégories de déchets.

A ce sujet, la *Denison Mines Ltd.* a demandé l’autorisation de déverser des résidus dans la région du Lac Long. La proclamation afférente vise à soustraire la région du Lac Long aux dispositions des articles 19 et 20 en ce qui concerne le déversement de résidus par la *Denison Mines Ltd.* Cette mesure est discutable sous deux aspects. Premièrement, la dispense en vertu de l’article 21 ne peut être limitée à la *Denison Mines Ltd.*: quiconque doit avoir la permission d’y déverser des résidus. Il est à remarquer qu’aucune des dispenses accordées en vertu de l’article 21 ne visait à limiter cette dispense à un postulant ou «déposant» donné.³⁰ Deuxièmement, l’article se rapporte précisément au fait de soustraire «des fleuves, des rivières, des cours d’eau ... ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières ou cours d’eau», alors que cette proclamation ne se rapporte ni aux fleuves, rivières ou cours d’eau ou à des parties précises de ces fleuves, rivières ou cours d’eau mais à une région figurant sur la carte du ministère des Transports. A nouveau, les proclamations précédentes formulées en vertu de cet article ont délimité les eaux soustraites, avec minutie.

Le Comité a conclu que cette proclamation était *ultra vires* en voulant dispenser la *Denison Mines Limited* de la Loi sur la protection des eaux navigables, puisqu’il n’existait aucune autorisation statutaire à cet effet. Le Comité a aussi été d’avis que la proclamation n’était pas conforme au pouvoir habilitant en ce sens qu’elle ne mentionnait aucun fleuve, rivière ou cours d’eau, ni aucune partie d’un fleuve, d’une rivière ou d’un cours d’eau, comme soustraits de l’application des articles 19 et 20 de la loi habilitante. Le ministère des Transports a été informé de la position du Comité à deux reprises, mais, jusqu’à maintenant, il n’a fait que signifier qu’il avait «pris note des commentaires du Comité»; de telles exemptions n’ont pas été accordées par la suite.

(ii) DORS/74-29, *Règlement spécial sur la libération conditionnelle d’un détenu, n° 1, 1973*

The relevant enabling power, section 9 (a) of the Parole Act, empowers the Governor in Council to make regulations prescribing "the portion of the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted". Since the word "portion" is singular, and not plural, and the words "terms" and "inmates" are plural, this power extends only to setting general rules applicable to all inmates, that is to say to promulgating portions of terms which will be of general application amongst inmates. Consequently, there is no power to set a portion of a term for a particular inmate or to provide by regulation that notwithstanding the Parole Regulations a particular inmate may be paroled before the term of imprisonment applicable to him under the Regulations has expired.

The Special Parole Regulations No. 1, 1973, which are the first and only such regulations to have been made, purported to dispense from section 2 of the Parole Regulations in favour of one Jacques LeBlanc, permitting his parole after a term of imprisonment not of ten but of "five years minus the time spent in custody from the day he was arrested and taken into custody ... to the day ... sentence was imposed". The Legal Adviser to the National Parole Board, who is not an officer of the Department of Justice, made freely available to the Committee all the background material to this matter, from which it appeared that this extraordinary course was adopted on the suggestion of one of the Legal Advisers to the Privy Council Office, who himself drafted the Special Regulations. It appeared that M. LeBlanc was convicted of complicity to commit murder and was sentenced to life imprisonment while those who were convicted of the murder itself, being juveniles, were sentenced to eighteen months in the Mt. St. Antoine Institution for Boys. The Quebec Court of Appeal, while rejecting M. LeBlanc's appeal, recommended that some action be taken by other authorities in light of the disparity between the sentences. The Associate Deputy Minister of Justice for Quebec made representations to the National Parole Board, which recommended to the Solicitor General that an exception be made to subsection 4 of section 2 of the Parole Regulations in M. LeBlanc's favour. That exception was duly purported to be made by SOR/74-29.

The Committee was unable to see this course of proceeding as anything but an unlawful dispensation from the Parole Regulations since the Parole Act confers no power of dispensation on anyone and section 9 (a) itself authorizes only general rules and not particular rules applying to individual inmates. The Committee is not, of course, unmindful of the hardship which it was sought to avert by making these Special Parole Regulations, but considers that the proper course—and a course possibly more beneficial to M. LeBlanc—would have been, and still is, an exercise of the Royal Prerogative of Mercy. (The Committee understands that M. LeBlanc, while originally on day parole, is still on full parole.) These views were pointed out to the National Parole Board which advised

Le pouvoir habilitant pertinent, l'alinéa 9a) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, habilite le gouverneur en conseil à édicter des règlements prescrivant «la partie des sentences d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle». Puisque le mot «partie» est au singulier, et que les mots «sentences» et «détenus» sont au pluriel, cet alinéa permet uniquement d'établir des règles d'application générale à tous les détenus, c'est-à-dire de promulguer la durée des parties de sentences qui s'appliquera aux détenus en général. Par conséquent, il n'existe aucun pouvoir qui habilite à déterminer une partie d'une sentence pour un détenu donné, ou à prévoir par règlement que malgré le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, on peut accorder à un détenu sa libération conditionnelle avant qu'il n'ait purgé la peine d'emprisonnement prescrite par le règlement.

Le règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu n° 1 de 1973, qui est le seul règlement du genre à avoir été édicté, vise à dispenser Jacques LeBlanc de l'article 2 du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, en lui accordant sa libération conditionnelle après une peine d'emprisonnement non pas de dix mais de «cinq ans, moins le temps passé sous garde, à compter du jour de son arrestation et de son incarcération ... jusqu'au jour où cette sentence a été prononcée». Le conseiller juridique de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui n'est pas un agent du ministère de la Justice, a volontiers mis à la disposition du Comité toute la documentation relative à cette question, documentation d'après laquelle il semblerait que cette mesure extraordinaire ait été adoptée sur la proposition d'un des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé et qui aurait lui-même rédigé le règlement spécial. M. LeBlanc a été reconnu coupable de complicité de meurtre, et condamné à l'emprisonnement à perpétuité, alors que ceux qui ont été accusés du meurtre, parce qu'ils étaient mineurs, ont été condamnés à 18 mois de détention à l'établissement Mont Saint-Antoine pour garçons. La cour d'appel du Québec, bien qu'elle ait rejeté l'appel de M. LeBlanc, a recommandé que d'autres autorités prennent certaines mesures, étant donné l'écart entre les sentences imposées. Le sous-ministre adjoint de la Justice du Québec a présenté un document à la Commission nationale des libérations conditionnelles, dans lequel il recommandait au Soliciteur général que dans le cas de M. LeBlanc, on ne se conforme pas au paragraphe 2 (4) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus. On a voulu établir cette exception de façon appropriée par le DORS/74-29.

Le Comité n'a pu voir en cette mesure autre chose qu'une dispense illégale du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, puisque la Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne confère aucun pouvoir de dispense à quiconque, et que l'alinéa 9a) stipule que seules des règles générales, et non particulières, s'appliquent aux détenus. Naturellement, le Comité est conscient de l'injustice qu'on voulait éviter en établissant ce règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, mais juge que la mesure appropriée—et probablement plus profitable à M. LeBlanc—aurait été, et est toujours, l'application de la prérogative royale de pardon (le Comité sait que M. LeBlanc, à l'origine en libération conditionnelle de jour est toujours en libération conditionnelle intégrale). Ces remar-

the Committee that it considered itself bound "by the procedure recommended to it and by the acceptance of that procedure by the Governor in Council". It was, of course, precisely that procedure and its consequent acceptance by the Governor in Council which the Committee objected to as amounting to an illegal act of dispensing with the law in favour of M. LeBlanc.

The Committee realizes that what is now critical is not the illegality of the manner in which M. LeBlanc was released from custody in 1973 but the gaining of an assurance that no further Special Parole Regulations will be made reducing the portions of terms of imprisonment that must be served by particular inmates before they may be granted parole. The Committee notes that the proposed section 9 of the Parole Act, contained in clause 22 of the Bill for a Criminal Law Amendment Act (No. 1) 1976 introduced in the last Session, reproduced the present phrase—"portion of the terms of imprisonment"—and that, even if that Bill is reintroduced and carried, precisely the same situation could arise in the future under the same statutory provision as applied in the case of M. LeBlanc.

(iii) *SOR/73-439, Section 1 of Schedule A to the Steamship Machinery Construction Regulations, amendment*

Section 1 of Schedule A to this amending regulation purports to give the Board of Steamship Inspection a power to dispense in individual cases with the properties of steel laid down in the balance of the Schedule as being of general application. In doing so, it simply echoes section 4 (1) of the principal Regulations which, being made in 1955,³¹ lie beyond the Committee's reference. When advised of the Committee's concern at the granting by the Governor in Council to the Board of a power to dispense with a part of the regulations made by the Governor in Council, the Ministry of Transport replied that the power to grant a dispensation to the Board was conferred upon the Governor in Council by section 400 (1) (b) of the Canada Shipping Act which reads:

"The Governor in Council may make regulations respecting the construction of machinery."

The Committee was told that the power to dispense flowed from the word "respecting". This the Committee can not accept, for reasons discussed at length in Appendix III.

The Committee is more than ever convinced that the word "respecting" and subject-matter enabling clauses have been given an interpretation by the Department of Justice wholly erroneous and dangerous. The Committee wishes to adopt the words of Chillingworth:

"He that would usurp an absolute lordship over any people, need not put himself to the trouble of abrogating or disannulling the laws made to maintain the common liberty, for he may frustrate their intent, and compass his design as well, if he can get the power and authority to interpret them as he pleases, and to have his interpretation stand for laws."

ques ont été portées à l'attention de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui a informé le Comité qu'elle se considérait liée «par la procédure qui lui avait été recommandée, et par le fait que le gouverneur en conseil ait accepté cette procédure». Naturellement, c'était précisément à cette procédure et à son acceptation ultérieure par le gouverneur en conseil que le Comité s'opposait, alléguant que cela constituait une dispense illégale de la loi en faveur de M. LeBlanc.

La très grande préoccupation du Comité ne s'adresse pas tant à l'illégalité de la manière dont M. LeBlanc a été remis en liberté en 1973 qu'à la certitude qu'il voudrait obtenir qu'aucun autre règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu ne sera édicté pour diminuer les peines d'emprisonnement que doivent purger certains détenus avant qu'on leur accorde la libération conditionnelle. Le Comité remarque que l'article proposé, article 9 de la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus figurant à l'article 22 du bill intitulé Loi de 1976 modifiant le droit pénal n° 1, présenté au cours de la dernière session, comporte l'expression—«la portion de la peine d'emprisonnement»—et que, même si ce bill est adopté, une situation exactement semblable à celle de M. LeBlanc pourrait se reproduire en vertu de la même disposition statutaire.

(iii) *DORS/73-439, Article 1 de l'annexe A du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification*

L'article 1 de l'Annexe A de ce règlement modificatif est réputé conférer au Bureau d'inspection des navires à vapeur le pouvoir de dispenser, en certaines circonstances, des exigences relatives aux propriétés d'application générale de l'acier stipulées dans le reste de l'Annexe. Par là, cet article ne fait que reprendre les dispositions du paragraphe 4 (1) du règlement principal qui ne relève pas de la compétence du Comité, ayant été établi en 1955.³¹ Lorsque le Comité l'a avisé qu'il se préoccupait du fait que le gouverneur en conseil ait conféré au Bureau le pouvoir de faire exception à une partie du règlement établi par le gouverneur en conseil, le ministère des Transports a répondu que le pouvoir de dispense conféré au Bureau était accordé au gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 400 (1) b) de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la construction des machines...»

On a affirmé au Comité que le pouvoir de dispense provenait du mot «concernant». Le Comité juge cet argument inacceptable, pour les motifs exposés en détail plus loin à l'Annexe III.

Le Comité est plus que jamais convaincu que le ministère de la Justice a interprété le mot «concernant» et les pouvoirs habilitants conférés par matière ou domaine de façon totalement erronée et dangereuse. Le Comité fait suivre la remarque suivante de Chillingworth:

«Celui qui désire usurper la souveraineté absolue d'un peuple n'a nul besoin d'abroger les lois établies dans le but de maintenir la liberté, car il peut fort bien aller à l'encontre de leur intention, et ainsi atteindre son but, s'il peut obtenir la puissance et l'autorité nécessaires pour les interpréter à sa guise et donner force de loi à son interprétation».

100. Because of the tenacity with which the belief is held in the Department of Justice that such dispensations as have been described are lawful, the Committee has felt obliged to canvass this issue fully in Appendix III the more so since the power is being widely used (168 instances have come to the Committee's notice) and a great deal of ingenuity and mental effort appears to have been devoted to justifying this pretended power. The arguments in favour of its existence are diverse and each might have been addressed acceptably to the Court of King's Bench in the time of Charles I. They all, however, accord with the discredited reasoning of Lord Chief Justice Herbert in *Godden v. Hales* (1686).³²

"There is no law whatsoever but may be dispensed with by the supreme law-giver; as the laws of God may be dispensed with by God himself; as it appears by God's command to Abraham, to offer up his son Isaac: so likewise the law of man may be dispensed with by the legislator, for a law may either be too wide or too narrow, and there may be many cases which may be out of the conveniences which did induce the law to be made; for it is impossible for the wisest lawmaker to foresee all the cases that may be, or are to be remedied, and therefore there must be a power somewhere, able to dispense with these laws."

Just as that polluter of the temple of justice, in his desire to facilitate administrative convenience, confused God's Regent with God himself, so too the Department of Justice appears to confuse a delegate or sub-delegate of Parliament with the supreme law giver.

101. In case it might be thought that it has become unduly excited about a trifle which facilitates the administration of the realm the Committee wishes it to be recalled that it was just such a facilitation of policy which cost James II his throne. And it was just such an insistence on supra-legal powers which in some small measure led to the execution of his father. The Committee believes that the laws are to be obeyed by all. The nature of a dispensation is to favour some, to set some at liberty from the obligations or restrictions of the law, but to leave others under those same obligations and restrictions, and in many instances liable to penalty if they transgress. Once given or assumed a power of dispensation knows no limit in time, number or reason.

If it is desired to have a power to exempt in hard cases, Parliament must be asked to grant it. Livy wrote:

"The laws alone are they that always speak with all persons, high or low, in one and the same impartial voice. The law knows no favourites."

It is to be regretted that certain laws of Canada appear otherwise, and in contradiction of Aristotle's precept:

"That the law is a mind without affection; that is, it binds all alike, and dispenses with none; the greatest flies are no more able to break through the cobwebs than the smaller."

102. Should there persist in any quarter the view that the dispensing power exists, the Committee conceives as the most

100. Par suite de la profondeur à laquelle se trouve enracinée au sein du ministère de la Justice la croyance que des dispenses comme celles décrites sont légales, le Comité a estimé qu'il conviendrait d'examiner cette question à fond, à plus forte raison parce qu'on fait très souvent appel à ce prétendu pouvoir (Le Comité a pris connaissance de 167 cas où il avait été utilisé) et qu'il semble qu'on ait déployé beaucoup d'efforts et d'ingéniosité pour le justifier. Les arguments en sa faveur sont variés, et chacun d'eux aurait pu être présenté de façon acceptable à la Cour du Banc du Roi à l'époque de Charles 1^{er}. Toutefois, ils concordent tous avec le raisonnement discrédité du Juge en chef Herbert, dans l'affaire *Godden v. Hales* (1686).³²

«Il n'existe aucune loi qui ne puisse faire l'objet d'une dispense par le législateur suprême; tout comme on peut être dispensé des lois de Dieu par Dieu lui-même; tel fut le cas dans l'ordre que Dieu donna à Abraham de sacrifier son Fils Isaac: ainsi, on peut être dispensé de la loi de l'homme par le législateur, car une loi peut être soit trop étendue, soit trop étroite, et il peut y avoir de nombreux cas qui débordent les circonstances existantes lorsqu'une loi a été édictée; car le législateur le plus sage ne saurait prévoir tous les cas qui doivent ou devront être résolus, et par conséquent, il doit y exister quelque part un pouvoir permettant de dispenser de ces lois.»

Tout comme ce profanateur du temple de la justice, dans son désir de faciliter les procédures administratives, a pris l'envoyé de Dieu pour Dieu lui-même, de la même façon le ministère de la Justice semble prendre le délégué ou le sous-délégué du Parlement pour le législateur suprême.

101. Au cas où l'on penserait que le Comité s'insurge indûment contre une dérogation vénielle qui facilite l'administration de l'État, le Comité désire rappeler que le roi Jacques II a perdu son trône précisément pour cette raison. Et c'est cette usurpation des pouvoirs supra-légaux qui a été, dans une certaine mesure, à l'origine de l'exécution de son père. Le Comité estime que chacun doit obéir aux lois. Une dispense vise à favoriser certaines personnes, à autoriser certains à ne pas respecter les obligations ou les restrictions de la loi alors que d'autres sont obligés de les respecter sous peine de sanctions s'ils violent la loi. Dès qu'un pouvoir est accordé ou usurpé, cette pratique ne connaît plus de limites de durée, de nombre ou de motifs.

Si un pouvoir de dispense est nécessaire, dans certains cas difficiles, le Parlement doit être le seul à l'accorder. Tite-live écrivait:

«Seules les lois s'appliquent à toute les personnes, de rang élevé ou non, de façon unique et impartiale. La loi n'accorde pas de faveurs.»

Il est regrettable de constater que certaines lois canadiennes ne semblent pas appliquer ce principe et entrent en contradiction avec le principe d'Aristote:

«La loi relève de l'esprit et non du coeur; elle lie chacun et ne dispense personne; les grosse mouches ne peuvent pas plus rompre les toiles d'araignées que les petites.»

102. Si l'on continuait d'estimer dans certaines sphères que le pouvoir de dispense existe, le Comité croit que la solution la

expeditious remedy the passage of a Bill for a Dispensing Power (Abolition) Declaratory Act.

103. As a final point, the Committee wishes to note the extraordinary nature of the constantly appearing "Immigration Special Relief Regulations" which purport, under sections 57 and 27 (3) of the Immigration Act, to dispense with certain requirements of the Immigration Regulations in favour of named individuals. The number of persons so exempted runs into hundreds, even thousands, every year. The Committee rejects the argument that a power to exempt categories of persons from the Regulations extends to exempting individuals. Moreover, it is not convinced that there is power under the Act to exempt categories of individuals. It was on this point that the Committee was first refused a "legal opinion" by a Designated Instruments Officer who was an officer of the Department of Justice serving as Legal Adviser to the Ministry of Manpower and Immigration.

On humanitarian grounds there may be need of a power to waive certain immigration requirements in individual cases. The proper course is to take this power by statute and this is the course the Committee has urged upon the Department of Manpower and Immigration and upon the Joint Parliamentary Committee on Immigration. On an initial reading of the proposed new Immigration Bill (1976) now before Parliament—and recognizing that it has no direct mandate to debate that Bill in detail at this particular stage—the Committee cannot find in that Bill any explicit power to waive immigration requirements on humanitarian grounds in individual cases, otherwise than by Ministerial permit.

K.—ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS

104. In the review of statutory instruments the Committee has been struck by the number of instances of the use of Votes in Appropriation Acts as vehicles for the conferring of subordinate law-making powers, usually upon the Governor in Council. From 1st January 1972 to 30th June 1976 at least one hundred and four items of delegated legislation have to the knowledge of the Committee, been made pursuant to Votes. (The task of adding up the number is not easy since spent regulations are removed from the Index to Part II of the Canada Gazette at the end of each calendar year in which their effect became spent.) The Committee fears that many, many more examples exist which have not been classed by the Crown's legal advisers as statutory instruments and of the existence of which the Committee has neither knowledge nor the means of knowledge.

105. The type of power to which the Committee is referring arises when moneys are voted by Parliament to be disbursed for a stated purpose but *all* the rules governing that expenditure, the determination of eligible recipients and so on, are left to be made by a subordinate authority. Parliament simply hands a sum of money to a subordinate with authority to spend it for a particular purpose, often vaguely stated, as that authority sees fit. The authority then makes a set of rules,

plus expéditive serait l'adoption d'une Loi déclaratoire visant l'abolition du pouvoir de dispense.

103. En dernier lieu, le Comité désire mettre l'accent sur la nature extraordinaire des fréquents «règlements de dispense de l'Immigration» qui visent, en vertu de l'article 57 et du paragraphe 27 (3) de la Loi sur l'immigration, à faire exception à certaines exigences générales fixées par le Règlement sur l'immigration en faveur de certaines personnes. Le nombre des personnes qui bénéficient de ces dispenses se compte par centaines et même par milliers chaque année. Le Comité rejette l'argument selon lequel le pouvoir de dispenser certaines catégories de personnes du Règlement permet de dispenser des personnes. De plus, le Comité n'est pas convaincu que la Loi autorise des dispenses de catégories de personnes. C'est sur cette question que le Comité s'est vu refuser la première fois «une opinion juridique» par un agent de liaison qui relevait du ministère de la Justice et agissait en tant que conseiller juridique pour le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

L'autorisation de déroger à certaines exigences en matière d'immigration est peut-être nécessaire dans des cas particuliers pour des raisons humanitaires. Dans ce cas, la procédure à suivre est d'accorder ce pouvoir en le conférant dans une loi et c'est cette recommandation que le Comité a fait au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et au Comité parlementaire mixte sur l'immigration. Lors d'une première lecture du nouveau projet de loi concernant l'immigration (1976),—bill qui est présentement devant le Parlement—et reconnaissant qu'il n'a pas de mandat précis d'étudier ce bill en détail à ce stade-ci, le Comité n'a pu trouver aucun pouvoir explicite de déroger aux exigences en matière d'immigration, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires sauf par des permits du Ministre.

K.—POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS

104. Lors de l'examen des textes réglementaires, le Comité a été frappé par le nombre de crédits dans les lois portant affectation de crédits qui servent à attribuer des pouvoirs législatifs subordonnés dans la plupart des cas, au gouverneur en conseil. Du 1^{er} janvier 1972 au 30 juin 1976 cent quatre mesures de délégation de pouvoirs législatifs, ont été décrétées par voie de crédits, à la connaissance du Comité. L'addition de ces cas n'a pas été facile car les règlements périmés sont retirés de l'index de la Partie II de la Gazette du Canada à la fin de chaque année civile. Le Comité craint qu'il n'existe de nombreux autres exemples que les conseillers juridiques de la Couronne n'ont pas classés dans la catégorie des textes réglementaires, dont le Comité ignore l'existence et n'a pas la possibilité de s'enquérir.

105. Le Comité veut parler des pouvoirs qui sont en cause lorsque des crédits sont votés par le Parlement à des fins particulières, alors que l'établissement de *toutes* les règles régissant le détail des dépenses, la définition des bénéficiaires admissibles et ainsi de suite sont confiés à une autorité subordonnée. Le Parlement remet alors simplement une somme d'argent à un subordonné, investi du pouvoir voulu pour dépenser cette somme à une fin particulière, souvent vague-

often very elaborate, governing the expenditure of the money and, in effect, defining the purpose and objects of Parliament's bounty. Often the financial basis which gives the legal justification for the use of a Vote in an Appropriation Act is a fiction since the money voted is only one dollar.

106. At first, though disquieted by the extent of the granting of enabling powers in Votes, and those in distressingly vague and all-encompassing terms, the Committee did not take a stand against this means of providing for delegated legislation. Rather, the Committee concerned itself with remarking upon clear abuses of the practice and in drawing its objections to the attention of the Legal Advisers to the Privy Council Office and of the President of the Privy Council.

107. The first of these abuses was the frequent drawing of the enabling power in terms which, in the view of the Crown, would exclude the delegated legislation from the definition of a "statutory instrument" and hence from Parliamentary scrutiny. The phrase frequently encountered was "... subject to terms and conditions prescribed by the Governor in Council ...". This phrase lacks any magic formula, such as "prescribed by regulation" or "prescribed by order", necessary in the Crown's eyes to bring the terms and conditions, when made and set in writing, within the compass of the Statutory Instruments Act. While not accepting that a magic formula is necessary to constitute delegated legislation a statutory instrument, the Committee has naturally represented to those in authority that the jurisdictional problem would be better avoided altogether by conferring the subordinate law-making power in terms which the Government itself acknowledges will, when the power is exercised, produce a statutory instrument.

108. The Committee has also objected to a refinement of the formula mentioned in the preceding paragraph: "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council". This particular form of enabling power has all the defects already described but also is completely lacking in specificity as to whom the power is given. Who is it who is to set or make the terms and conditions which His Excellency in Council may approve? The Crown's legal advisers appear to maintain that under this particular formula no more is meant than that the Governor in Council will set the conditions. The Committee is, understandably, not very sanguine about general understandings as to the result of particular statutory formulae and is of the view that every enabling power should specify Parliament's delegate with precision, along with any conditions precedent to the use of the power or procedural requirements Parliament sees fit to provide. All should be clear and admit of no argument.

109. The third abuse to which the Committee has objected is the "filling up" and extension of old Votes, and old enabling powers, under a series of Votes commencing at some point in the intermediate or distant past which are then amplified in scope or altered in some one or more particulars by succeeding Votes. These successive Votes are often expressed "to extend the purpose" of an earlier Vote and the extensions in some instances are but barely related to the particular objects of the

ment définie, de la façon que cette autorité juge opportune. L'autorité en question établit alors une série de règles souvent fort complexes régissant la façon de dépenser ces crédits et expliquant pourquoi le Parlement les a accordés. Le fondement financier qui justifie légalement l'utilisation d'un crédit dans une loi d'affectation de crédits n'est souvent que fictif, les crédits votés étant de \$1.

106. Bien que le Comité se soit alarmé du nombre important de pouvoirs habilitants qui ont été octroyés dans les crédits, et ce en termes vagues et généraux, il n'a pas dénoncé ce moyen de déléguer des pouvoirs législatifs. Le Comité s'est borné à relever les abus flagrants auxquels a donné lieu cette pratique, et à présenter ses objections aux conseillers juridiques du Conseil privé et au président du Conseil privé.

107. Le premier de ces abus provenait du fait que le texte habilitant était souvent rédigé de telle façon que, de l'avis de la Couronne, la mesure législative déléguée se trouvait exclue de la catégorie des «textes réglementaires» et échappait en conséquence à la vérification parlementaire. L'expression la plus courante était «... selon les modalités que prescrit le gouverneur en conseil ...». Or, il manque à cette expression une formule magique, telle que «prescrit, par règlement,» ou «prescrit, par décret,» nécessaire aux yeux de la Couronne pour que ces modalités, lorsqu'elles sont fixées par écrit, tombent sous le coup de la Loi sur les textes réglementaires. Tout en n'acceptant pas la nécessité d'une formule magique pour faire d'une délégation de pouvoirs législatifs un texte réglementaire, le Comité a naturellement fait remarquer aux autorités compétentes que le problème de juridiction ne se poserait pas si l'on rédigeait la délégation d'un pouvoir législatif subordonné de telle façon que le gouvernement même reconnaisse que le document dans lequel ce pouvoir est exercé, est un texte réglementaire.

108. Le Comité s'est également opposé à l'affinement de la formule «selon les modalités qu'approuvent le gouverneur en conseil», mentionnée dans le paragraphe précédent. Cette forme de pouvoir habilitant a tous les défauts déjà décrits plus haut, et manque en plus complètement de précision quant à la personne à qui ce pouvoir est attribué. Qui doit fixer les modalités que peut approuver le gouverneur en conseil? Les conseillers juridiques de la Couronne semblent soutenir que la tâche en incombe au gouverneur en conseil d'après cette formule. Le Comité on le comprendra, n'accueille pas avec beaucoup de chaleur ces interprétations à l'amiable de l'effet de formules statutaires, et pense que chaque pouvoir habilitant devrait mentionner le délégué du Parlement avec précision ainsi que toutes conditions suspensives du pouvoir que le Parlement estime devoir imposer. Tout devrait être clair et ne pas prêter à controverse.

109. En troisième lieu, le Comité s'est opposé au «remplissage» et à la prorogation d'anciens crédits et d'anciens pouvoirs habilitants au moyen d'une série entrée en vigueur dans un passé plus ou moins récent qui sont ensuite étendus ou modifiés par des crédits successifs. Ces crédits successifs servent souvent à «étendre les fins» d'un crédit précédent, mais dans certains cas ces extensions ont très peu de rapport avec les fins du crédit original. L'accumulation des prorogations conjuguée

original Vote. The combination of the accumulation of extensions and the extreme generality of language in which almost all enabling powers in Votes are expressed renders the task of the Standing Joint Committee so difficult as to negate any effective scrutiny. To the extent that scrutiny is rendered ineffective, Parliament's control of the purse is subverted. The Committee has seen instances of deplorable vagueness and uncertainty as to the true extent of enabling power arising from such constant tinkering. Moreover, the Committee concludes that this practice shows that normal, substantive legislation is necessary to cover the particular subject matter dealt with by the series of Votes. To take but one example, the Committee cannot see why the medical fringe benefits of public servants could not be settled by statute and regulation in the ordinary way, instead of under a series of Votes commencing in 1960.³³ This abuse amounts to an infringement of criterion 9 and the Committee considers that much of what appears in Votes to be dealt with by delegated legislation should be the subject of open and notorious legislation.

110. In delving into the intricacies of enabling powers under Votes, the Committee soon discovered that the enabling powers were often not found in the Votes themselves, but in Items in the Estimates to which individual Votes related. Again, to take one example, the Committee had occasion to consider two amendments to the Shipbuilding Temporary Assistance Programme Regulations.³⁴ The enabling authority for the principal Regulations³⁵ and the subsequent amendments was recited as being the Appropriation Act No. 3, 1970. A perusal of the Votes for the Department of Industry, Trade and Commerce, on the recommendation of whose Minister the amendments were made, revealed nothing which appeared to relate to temporary assistance for the shipbuilding industry. Upon enquiry of the Department, the Committee was informed that the authority lay in Vote 5 and "the item entitled 'Capital subsidies for the construction of commercial and fishing vessels in accordance with regulations of the Governor in Council' which is listed in the details of the Printed Estimates 1970-71 related to that Vote". Vote 5 of the Appropriation Act No. 3, 1970 reads as follows:

"Trade-Industrial—The grants listed in the Estimates and contributions and to increase to \$150,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to develop and sustain the technological capability of Canadian defence industry, and to increase to \$60,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to advance the technological capability of Canadian manufacturing industry by supporting selected civil (non-defence) development projects . \$88,888,500"

Apart from the fact that there did not appear to be any necessary connection between capital subsidies for the building of commercial and fishing vessels on the one hand and the terms of Vote 5, the Committee was struck by the fact that by the conjunction of Votes and Estimates in this fashion moneys appropriated by Parliament for what appear to be fairly

à une rédaction des textes très imprécise, ce qui est le cas pour la plupart des pouvoirs habilitants qui figurent dans les crédits, rend la tâche du Comité mixte permanent difficile au point qu'elle lui enlève toute possibilité d'effectuer une vérification. Cette vérification minutieuse étant entravée, le contrôle du Parlement sur les deniers publics est neutralisé. Le Comité a eu connaissance de cas où ce rafistolage constant a donné lieu à une imprécision et une incertitude déplorables quant à l'étendue réelle des pouvoirs habilitants. Par ailleurs, de l'avis du Comité, cette pratique démontre qu'il est nécessaire d'adopter les mesures législatives de fond qui soient conformes aux modalités normales pour encadrer les domaines sur lesquels on statue par une série de crédits. Pour ne citer qu'un exemple, le Comité ne comprend pas pourquoi les indemnités d'assurance-maladie des fonctionnaires ne pourraient pas être fixées par une loi et des règlements, soit par la méthode courante, plutôt que par une série de crédits dont le premier est entré en vigueur en 1960.³³ Cet abus est une violation du critère 9 et le Comité considère qu'une grande partie de ce qui semble, dans les crédits, être l'objet d'une délégation des pouvoirs législatifs devrait être traitée par des mesures législatives ouvertes et déclarées.

110. En se faufilant entre les méandres des pouvoirs habilitants des crédits, le Comité a bientôt découvert que souvent, ces pouvoirs ne se trouvaient pas dans les crédits eux-mêmes, mais dans les postes de budgets auxquels chacun des crédits se rapportait. A titre d'exemple, de nouveau, le Comité a eu l'occasion d'examiner deux modifications du règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires.³⁴ Le texte habilitant énoncé dans le règlement principal³⁵ et les modifications subséquentes étaient la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits. L'examen des crédits du ministère de l'Industrie et du Commerce, dont le ministère avait recommandé les modifications au règlement qui ont par la suite été adoptées, n'a rien révélé qui puisse s'apparenter à l'aide temporaire à l'industrie de la construction de navires. Le ministère a informé le Comité que le pouvoir était tiré du crédit 5 et que «le poste intitulé 'subvention en capital pour la construction de navires commerciaux et de bateaux de pêche, selon le règlement du gouverneur en conseil' qui est cité en détail dans le budget de 1970-1971 se rapportait à ce crédit.» Le crédit 5 de la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits est le suivant:

«Commercial et industriel—Subventions inscrites au budget et contributions; pour porter à \$150,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour développer et soutenir les possibilités technologiques de l'industrie canadienne de défense et pour porter à \$60,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour faire progresser les possibilités technologiques de l'industrie manufacturière canadienne en appuyant certains programmes de perfectionnement dans le domaine civil (et non pas de la défense) \$88,888,500»

Bien qu'il n'y ait apparemment pas de relation entre les subventions en capital affectées à la construction de navires commerciaux et de bateaux de pêche et les termes du crédit 5, le Comité a été frappé de ce que, par la conjugaison des crédits et du budget, les deniers publics affectés par le Parlement pour ce qui semble être des objectifs clairement définis puissent

closely defined purposes may be spent by the Crown on virtually any object it pleases, thus subverting Parliament's control of the purse and destroying the appropriation system in all but name.

111. As a further example of the uncontrolled power being granted to the Crown by way of delegated legislation under Appropriation Acts the Committee notes Vote 10b of the Department of Manpower and Immigration in Appropriation Act No. 2, 1973:

"... to extend the purposes of Manpower and Immigration Vote 10, Appropriation Act No. 3, 1972, to authorize special travel payments *to or in respect of persons*, in accordance with regulations made by the Governor in Council, to enable such persons to avail themselves of the services provided by the Department of Manpower and Immigration §1."

This Vote has been used to make a Manpower Mobility Regulations, amendment,³⁶ permitting the making of travel grants to those who journey to take up seasonal agricultural work. But it could be used to make regulations relating to anything the department pleases.

112. The Committee notes that power to make subordinate legislation is not granted in Votes in Appropriation Acts in the United Kingdom or in the Commonwealth of Australia and has concluded that it should place on record its opposition, as a matter of principle, to the making of delegated legislation under Votes in Appropriation Acts, whether under substantive or "dollar" Votes or under Votes used in conjunction with items listed in the Estimates. The Committee has made this position known to the Auditor General, the President of the Privy Council, the President of the Honourable the Treasury Board and the Minister of Industry, Trade and Commerce and has invited each to place his observations on the problems and practices now reported before the Committee. The Auditor General has replied in terms which confirm the Committee in its disquiet.

113. The Committee endorses the views of the Auditor General. If enabling powers to make statutory instruments are to continue to be granted in Appropriation Acts, the vote texts should be specific and unequivocal, and contain all the wording having legislative effect, with none being contained in the Estimates. Legislating by means of dollar Votes and altering the purpose of previous Votes by a number of successive Votes are practices with which the Committee does not agree.

L.—SCRUTINY OF ENABLING POWERS

114. The Committee recommends that enabling clauses in Bills should be scrutinized with particular care to ensure that the problems pointed out in the several preceding sections of this Report are found and analyzed while the Bills are before Parliament. Such studies of enabling clauses could be carried out by the appropriate Standing Committees or could be added to the reference of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

pour ainsi dire être dépensés n'importe comment par la Couronne, ce qui annihile le contrôle du Parlement sur les deniers publics et fait du système d'affectation de crédits un mécanisme purement nominal.

111. Le Comité a trouvé un autre exemple de l'octroi à la Couronne de pouvoirs incontrôlés en ayant recours à la délégation des pouvoirs législatifs, en vertu de la Loi des subsides dans le crédit 10b du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration qui figure à la Loi n° 2 de 1973 portant affectation de crédits.

«...pour étendre la portée du crédit 10 (Main-d'oeuvre et Immigration) de la Loi n° 3 de 1972 portant affectation de crédits afin d'autoriser le paiement de certains frais de déplacement *à certaines personnes ou à l'égard de certaines personnes*, conformément au règlement édicté par le gouverneur en conseil, pour leur permettre de se prévaloir des services fournis par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration §1»

Ce crédit a été utilisé pour établir une modification du Règlement sur la mobilité de la main-d'oeuvre,³⁶ qui autorise le paiement des frais de déplacement de ceux qui se rendent aux travaux agricoles saisonniers. Le ministère pourrait toutefois l'utiliser pour édicter des règlements relatifs à tout domaine qu'il lui semble opportun de traiter.

112. Le Comité fait remarquer que l'autorisation d'édicter des mesures législatives subordonnées n'est pas accordée dans les crédits des lois portant affectation de crédits en Grande-Bretagne et au Commonwealth d'Australie et a décidé d'exprimer officiellement son opposition, par principe, à la délégation des pouvoirs législatifs par des crédits et des lois portant affectation de crédits, que ce soient des crédits à somme précisée, des crédits «d'un dollar» ou des crédits utilisés avec des postes budgétaires. Le Comité a fait connaître sa position à l'Auditeur général, au président du Conseil privé, au président de l'honorable Conseil du Trésor et au ministre de l'Industrie et du Commerce, et les a invités à envoyer leurs observations sur les problèmes et les pratiques que le Comité a dénoncés. L'Auditeur général a fait parvenir une réponse en des termes qui confirment l'inquiétude du Comité.

113. Le Comité souscrit à l'opinion de l'Auditeur général. Si des pouvoirs habilitants de textes réglementaires continuent à être accordés dans le cadre de lois portant affectation de crédits, les textes des crédits devraient être précis et sans équivoque et contenir toutes les dispositions ayant un effet législatif, afin que celles-ci ne figurent plus dans les budgets. Le Comité n'approuve pas la pratique consistant à légiférer en adoptant des crédits d'un dollar et en modifiant l'objet des anciens crédits par l'adoption de crédits successifs.

L.—VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS

114. Le Comité recommande que les articles habilitants contenus dans les bills fassent l'objet d'une vérification rigoureuse, de façon à s'assurer que les problèmes soulevés dans plusieurs des précédents chapitres de ce rapport soient décelés et analysés alors que les bills sont étudiés par le Parlement. De telles études des articles habilitants devraient être effectuées par les comités permanents appropriés ou confiées au Comité

mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

M.—THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT

115. Ascertaining the text of a statutory instrument which has been amended is not an easy task, yet it is a task which has faced the Committee and its counsel frequently and which has been carried out in many cases only with the utmost difficulty. How much more difficult must the same task be for ordinary citizens lacking expertise and ready access to the necessary documentation!

116. Since the last Consolidation of the Regulations of Canada appeared in 1955, there is only one laborious means of ascertaining the present state of a regulation or other statutory instrument. One must refer to the enabling Act in the Index to Part II of the Canada Gazette to find listed thereunder the particular regulation and all its subsequent amendments. Each such amendment must then be looked at individually and fitted into the original text, as if it were all one giant jig-saw puzzle. The whole process is made worse by the apparent unwillingness of some Departments and of the Privy Council Office to cause heavily amended regulations to be revoked and remade in new and complete form in a single regulation. The Committee has urged this course, but to no avail. The Committee considers that, if a process of constant amendment is likely to continue, as appears to be the case with regulations made under section 34 of the Fisheries Act, the regulations should be revoked and remade in consolidated form at regular intervals, perhaps annually. The Committee cannot see that there can be any more work involved, or more expense, in processing an Order in Council for a fresh set of consolidated regulations than in processing an Order in Council for a further amending regulation. The consolidated text must be known to the Department or it would be unable to administer its own regulations. The Committee is concerned to see that the consolidated text is made known as simply and directly and intelligibly as possible to all citizens. The Committee cannot believe that those affected by regulations, however skilful they may be in keeping up to date with amendments, would not find it simpler to cope with a fresh set of regulations than with, say, the sixteenth amendment to an existing regulation which amends a subsection of the regulations already twice amended. The effectiveness of much amended regulations, other than as traps for the unwary, is much to be doubted.

117. The Committee understands that a new Consolidation of the Regulations will appear, possibly as early as mid-1977. While this is naturally to be welcomed, concern must be expressed as to the means of keeping abreast of the flood of amendments which will follow. The Committee is of the view that after 1977 revocation and re-issuing of amended regulations should be the course followed so that ordinary folk will not be forced to study an ever-increasing accumulation of individual amendments. There appears to the Committee to be nothing in Part II of the Statute Revision Act³⁷ which requires that the next Consolidation of the Regulations must be kept up to date by the looseleaf method of revision in respect of all "regulations, statutory instruments or documents that, in the

M.—MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

115. Il n'est pas facile de vérifier l'énoncé complet d'un texte réglementaire qui a été modifié, et pourtant le Comité et ses conseillers ont dû y faire face très souvent et ne l'ont fait dans certains cas qu'avec la plus grande difficulté. Combien plus difficile encore cette tâche doit-elle être pour le citoyen ordinaire, qui n'a pas la compétence voulue et qui n'a pas facilement accès à la documentation nécessaire!

116. Depuis la dernière parution de la codification des règlements du Canada en 1955, il n'existe qu'un seul moyen de vérifier l'énoncé complet d'un règlement ou de tout autre texte réglementaire. Il faut se référer à la loi habilitante dans l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada pour y trouver la liste des règlements qui s'y rapportent et les modifications qui ont été apportées au règlement pertinent. Il faut ensuite examiner une par une les modifications individuellement et les insérer dans le texte original, c'est-à-dire reconstituer le règlement à la manière d'un immense puzzle. Le refus apparent de certains ministères et du Bureau du Conseil privé d'accepter l'abrogation et la publication en une forme nouvelle et complète des règlements fort modifiés rend cette tâche encore plus difficile. Les efforts du Comité en ce sens sont restés vains. Le Comité considère que si les textes réglementaires continuent à être constamment modifiés, comme cela semble être le cas des règlements édictés en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, il faudrait abroger et établir à nouveau les règlements à intervalles réguliers, par exemple une fois l'an. Le Comité ne voit pas pourquoi il serait plus coûteux ou laborieux d'édicter un décret en conseil pour que le nouveau règlement soit publié sous forme complète que d'en édicter un pour y apporter de nouvelles modifications. Le ministère doit avoir en sa possession le texte complet, sinon il serait incapable d'appliquer son propre règlement. Le Comité désire que tous les citoyens aient accès au texte complet de façon simple, directe et précise. De l'avis du Comité, les citoyens qui ont affaire aux règlements trouveraient plus simple, même s'ils connaissaient toutes les modifications, de consulter un règlement complet et mis à jour que, disons, la seizième modification à un règlement qui modifie le paragraphe d'un règlement déjà modifié deux fois. Le seul avantage que le Comité voit à ces multiples modifications est qu'elles sont susceptibles de mystifier le profane.

117. On a affirmé au Comité qu'une nouvelle codification des règlements paraîtra possiblement dès la mi-1977. Celui-ci s'en félicite; mais il envisage avec préoccupation les multiples modifications qui y seront postérieures. Il estime qu'après 1977, il faudrait abroger et établir à nouveau les règlements modifiés afin que les citoyens ne soient pas obligés de consulter des règlements modificateurs de plus en plus nombreux. Le Comité n'a rien trouvé dans la Partie II de la Loi sur la révision des lois³⁷ qui lui laisse croire que la prochaine codification des règlements sera mise à jour selon la méthode des feuilles mobiles pour tous «les règlements, textes réglementaires ou documents qui, de l'avis de la Commission, restent en vigueur ou s'appliquent à plusieurs personnes ou organismes...»

opinion of the Commission, are of continuing effect or apply to more than one person or body ...”

118. It is perhaps appropriate to observe that when the new Consolidation appears, it is estimated that the Committee will be faced with upwards of ten thousand pages of text of statutory instruments to scrutinize. So great an undertaking, while new and amending instruments will continue to be made, can only be undertaken slowly and in stages.

N.—DEPARTURE FROM THE LANGUAGE OF THE STATUTES

119. One of the Committee's concerns has been the equivalence in meaning of the French and English texts of statutory instruments. In looking at the texts of instruments with this in mind, the Committee has noted many instances in which statutory language has been reproduced faithfully in the English text but has been subject to “improvement” in the French text. The Committee formed and has adhered to the view that where phrases which appear in an enabling Act are used in statutory instruments made under that Act, such phrases should be reproduced without modification. Consequently, the Committee disagrees with the practice, no doubt well meaning, of translators and draftsmen of statutory instruments in seeking to improve upon the English or French used in the statutes of Canada.

120. The Committee is aware, however, that there are deficiencies and errors in the language of the statutes. While attention seems more commonly drawn to problems in the French texts, the English texts are not without their blemishes. The proper course is not to improve upon the language Parliament has seen fit to use when drafting statutory instruments, a process to which there would be no limit, but to alter the language of the statutes. The Committee notes that the Statute Law Revision Commissioners have been empowered to prepare draft consolidations and revisions of statutes on this basis and, further, that the projected periodical Statute Law Revision (Miscellaneous Provisions) Bills provide a further vehicle for improving the quality of language of the statutes.

121. The Committee has, accordingly, insisted that “improvements” on statutory language in statutory instruments be revoked and replaced by the language of the enabling Acts. In cases where there would clearly seem to be a different or new shade of meaning arising from the abandonment of the statutory language, the Committee has requested immediate amendment of the offending statutory instrument. In other cases the Committee has been willing to let the language stand until the instrument in which it appears is next amended.

O.—SATISFACTION OF CONDITIONS PRECEDENT

122. Where authority to make the instrument depends, under the enabling Act, upon the fulfilment of some condition precedent which can be recited as a statement of fact, the fulfilment of that condition should normally be recited in the

118. Il faudrait signaler au passage que lors de la parution de la nouvelle codification, le Comité devra vérifier plus de dix mille pages de textes réglementaires. Une telle entreprise, alors que de nouveaux textes réglementaires modificatifs ne cessent d'être édictés ne pourrait être menée que très lentement et par étapes.

N.—DÉROGATION AU LIBELLÉ DES LOIS

119. L'une des préoccupations du Comité a porté sur l'équivalence des libellés anglais et français des textes réglementaires. En étudiant les libellés en question au regard de cette préoccupation, le Comité a relevé de nombreux exemples où le libellé statuaire a été reproduit fidèlement dans le texte anglais, mais a fait l'objet d'«améliorations» dans la version française. Le Comité en est venu à la conclusion qu'il faudrait reproduire intégralement les expressions utilisées dans le libellé des textes réglementaires établis en vertu d'une loi habilitante quand celles-ci apparaissent dans ladite loi. Par conséquent, le Comité désapprouve cette pratique des traducteurs et des rédacteurs de textes réglementaires, sans doute bien intentionnés, d'améliorer la terminologie et la formulation anglaises ou françaises utilisées dans les lois du Canada.

120. Le Comité est toutefois conscient que le texte même des lois n'est pas exempt de lacunes ni d'erreurs. Même si l'on semble en général porter plus d'attention aux faiblesses des textes français, il faut dire que les textes anglais contiennent également des imperfections de style, de grammaire et de syntaxe. Pour résoudre ce problème, la solution adéquate ne consiste pas à améliorer la terminologie que le Parlement a jugé à propos d'utiliser au moment de rédiger les statuts car un tel processus échapperait à tout contrôle, mais à modifier le texte même des lois. Le Comité remarque que les commissaires chargés de la révision des lois ont été autorisés à préparer des projets de codification et de révision en fonction de ce principe et que les projets de loi périodiques touchant la révision des lois (dispositions diverses) qui sont prévus fournissent un moyen additionnel d'améliorer la terminologie et la formulation des lois.

121. Par conséquent, le Comité a insisté pour que les «améliorations» apportées aux extraits de loi qu'on retrouve dans les textes réglementaires soient abrogées et remplacées par la terminologie des lois habilitantes. Dans les cas où la divergence au chapitre de la terminologie statuaire donnerait un sens nouveau ou différent aux textes réglementaires visés, le Comité a demandé que ces derniers soient modifiés dans les plus brefs délais. Dans les autres cas, le Comité s'est montré disposé à ne pas insister pour que l'on change la terminologie utilisée dans le texte jusqu'à ce que celui-ci soit modifié pour d'autres raisons.

O.—RESPECT DES CONDITIONS PRÉALABLES

122. Lorsque la loi habilitante impose le respect d'une condition, préalablement à l'établissement d'un texte réglementaire, le préambule devrait normalement faire état du fait que cette condition a été remplie. Citons par exemple le cas où

preamble. Examples are, that a certain notice or proposal has been published as required, or that the Governor in Council is satisfied that, or that certain bodies have been consulted as required by statute. Agreement has been reached with the Legal Advisers to the Privy Council Office that such material will appear in the recitals contained in the preamble to statutory instruments which are published in Part II of the Canada Gazette. Of course, the Committee has no means of seeing that this eminently sensible requirement is met in the case of statutory instruments that are not subject to the pre-registration scrutiny of the Legal Advisers to the Privy Council Office. Such instruments are unlikely, under the present Statutory Instruments Act, to come to the Committee's attention.

**P.—IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENT—
REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE
FINANCIAL ADMINISTRATION ACT**

123. The Committee has noted several instances of the implementation of an international agreement by regulation or other statutory instrument made under a statute which does not show in any way Parliament's intention to make the content of the particular international agreement part of Canadian national law. The Committee will keep this practice under continuing study and review, reporting to the two Houses at a later date should it consider that step necessary.

124. The Committee is aware that the practice referred to is a longstanding one and is often effected by the issuing of a Remission Order under section 17 of the Financial Administration Act. It is known that it is the Crown's view that Remission Orders are not statutory instruments but those of general application are published under SI numbers in Part II of the Canada Gazette as documents of public interest only. The Committee does not accept that Remission Orders are not statutory instruments simply because the magic formula "by order" is not found in the text of section 17 of the Financial Administration Act. Remission of taxes, fees and penalties is made by Order in Council and the Committee regards each such Remission Order as a statutory instrument, although it is aware that it sees only those few published in the Canada Gazette Part II. The Committee is of the view that if any class of Remission Order is to be excluded from the definition of a statutory instrument, the Statutory Instruments Act should be amended so to provide. Similarly, if any Remission Orders, while being statutory instruments, are to be excluded from scrutiny by the Committee, the Statutory Instruments Act or the regulations made under section 27 of that Act should so provide.

125. The Committee is also concerned with the frequency and nature of the use of Remission Orders under section 17 of the Financial Administration Act to grant remissions of customs duty, excise and other taxes to individuals and classes of persons. What appears to the Committee to be a power

un avis ou une proposition a été publié comme il était demandé, celui où le gouverneur en conseil estime que les conditions ont été remplies ou celui où certains organismes ont été consultés, conformément aux dispositions d'une loi. Un accord a été conclu avec les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé aux termes duquel les documents de cet ordre figureront dans l'énoncé contenu dans le préambule des textes réglementaires qui sont publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada. Évidemment, le Comité n'a aucun moyen de vérifier si cette exigence des plus logiques sera respectée dans le cas des textes réglementaires non assujettis à la vérification par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé avant l'enregistrement de ces textes. Il est peu probable, en vertu de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, que de tels textes soient portés à l'attention du Comité.

**P.—MISE EN OEUVRE D'ACCORDS
INTERNATIONAUX AU MOYEN DE TEXTES
RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS
EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR
L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE**

123. Le Comité a relevé plusieurs exemples d'accords internationaux mis en oeuvre au moyen d'un règlement ou d'un autre texte réglementaire établi en vertu d'une loi ne traduisant aucunement l'intention du Parlement d'incorporer un accord international particulier au droit interne du Canada. Le Comité mènera une étude suivie de cette pratique et, s'il le juge nécessaire, soumettra un rapport aux deux Chambres, à une date ultérieure.

124. Le Comité est conscient que la pratique mentionnée est en usage depuis longtemps et qu'elle découle souvent de l'émission d'un décret de remise, prévue aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Il est bien connu que selon le point de vue de la Couronne, les décrets de remise ne constituent pas des textes réglementaires, et que les décrets d'application générale sont publiés sous la rubrique des TR, à la Partie II de la Gazette du Canada, uniquement à titre de documents d'intérêt public. Le Comité s'oppose au fait que les décrets de remise ne soient pas reconnus comme textes réglementaires simplement parce que le libellé de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière ne contient pas la formule magique «par décret». La remise de taxes, de droits et de peines se fait par décret du conseil et le Comité tient ces décrets pour des textes réglementaires, même s'il est conscient de prendre uniquement connaissance de ceux qui sont publiés à la Partie II de la Gazette du Canada. Le Comité estime que si une catégorie quelconque de décrets de remise doit être exclue de la définition donnée d'un texte réglementaire, la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée en ce sens. De façon similaire, si les décrets de remise, tout en étant des textes réglementaires, doivent être soustraits à la vérification effectuée par le Comité, la Loi sur les textes réglementaires où les règlements établis en vertu de l'article 27 de ladite Loi devraient énoncer clairement cette possibilité.

125. Le Comité est également préoccupé par l'usage fréquent que l'on fait des décrets de remise, aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, et par la nature de cet usage, qui vise à remettre des droits de douanes, d'accise et d'autres taxes à certaines personnes et à certaines

intended for use in exceptional cases where the public interest so dictates, has become routinely used for the implementation of governmental policies. The fact that the Governor in Council considers it in the public interest to remit the particular tax, fee or penalty involved is not now even recited in the preamble to a Remission Order.

Q.—AMENDMENT OF THE STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS

126. The Statutory Instruments Regulations have been thrice amended since they were first made on 9th November 1971. When considering the last of these amendments, the Committee concluded that, since it was peculiarly concerned with and affected by amendments to these Regulations, it would be desirable if further amendments were not made without prior consultation with the Committee. The Committee realized that it had no right to be consulted and that the Crown in Council could make regulations as it saw fit, leaving the Committee to protest about the amendments after they were made, should it feel so disposed. Nonetheless, the Committee thought that it would be sensible if it were consulted about proposed Statutory Instruments Regulations before they were made. The Committee's views were put to the President of the Privy Council, who replied:

"If by consultations are meant a formal process whereby proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations would be subject to prior approval or rejection by the Committee, the Government would be unable to agree since we do not feel that we can avoid acceptance of our final responsibility, bestowed by Parliament, for the content of these regulations by sharing on a formal basis the duty of defining them. If on the other hand, consultations refer to informal discussions with the Co-Chairmen, the Government would indeed be pleased to consider carefully their comments on existing or future regulations and any recommendations for amendments which the Committee may care to put forward."

The Joint Chairman, Senator Forsey, responded to the President's letter, in part as follows:

"I'm afraid I must have expressed myself obscurely. Of course nobody with any knowledge of constitutional practice would expect that proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations should be subject to prior approval by the Committee. All that anybody had in mind was what you suggest at the end of your letter: that you might consider suggestions that the Committee might see fit to offer. This, I assume, would mean that when the Government was contemplating changes (at any rate changes of any importance), it would let us know so that we could offer any suggestions we had when they would be of most use."

catégories de personnes. Ce que le Comité estime être un pouvoir devant être utilisé dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la protection de l'intérêt public dicte une telle mesure, est maintenant utilisé couramment pour mettre en oeuvre des politiques gouvernementales. A l'heure actuelle, le préambule d'un décret de remise ne précise même pas que le gouverneur en conseil considère qu'il est dans l'intérêt public de procéder à la remise du droit, de la taxe ou de la pénalité en cause.

Q.—MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

126. Le Règlement sur les textes réglementaires a été modifié à trois reprises depuis son établissement le 9 novembre 1971. En étudiant la modification la plus récente, le Comité, étant à la fois préoccupé et touché par ces modifications, en est venu à la conclusion qu'il serait souhaitable qu'on le consulte avant de modifier davantage ledit Règlement. Le Comité s'est rendu compte qu'il n'avait aucun droit de présenter une telle demande et que le Conseil privé de Sa Majesté peut établir les règlements à son gré, ce qui signifie que le Comité ne peut que protester, s'il juge à propos de le faire, une fois que les modifications ont été apportées. Néanmoins, le Comité juge qu'il serait logique de le consulter relativement aux modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires, avant que celles-ci ne soient effectuées. Le Comité a exposé ses vues au président du Conseil privé, qui a fourni la réponse suivante:

«Le gouvernement ne saurait entériner cette proposition si, par consultation, on entend un processus officiel en vertu duquel les modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires seraient assujetties à l'approbation préalable du Comité ou pourraient être rejetées par celui-ci. En effet, nous n'estimons pas pouvoir nous décharger de la responsabilité finale que nous a attribuée le Parlement au chapitre du contenu de ce règlement en répartissant de manière stricte et officielle, le travail consistant à le définir. Par ailleurs, si l'on entend par consultation des discussions non officielles avec les coprésidents, il est évident que le gouvernement serait heureux d'étudier soigneusement les commentaires que ces derniers formuleraient au regard de règlements existants ou futurs de même que toute recommandation concernant les modifications que le Comité juge rait opportun de proposer.»

On trouvera ci-dessous un extrait de la lettre de réponse envoyée au président du Conseil par le sénateur Forsey, coprésident:

«Je crains de ne pas m'être exprimé clairement. Il est évident que toute personne ayant quelque connaissance du droit constitutionnel n'oserait espérer pouvoir assujettir à l'approbation préalable du Comité les modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires. Tout ce à quoi nous avons songé, c'est à la possibilité de prendre en considération les propositions que le Comité pourrait juger opportun de soumettre et vous y avez d'ailleurs fait allusion à la fin de votre lettre. Cela signifierait, je présume, qu'au moment où le gouvernement envisagerait d'apporter des modifications, à tout le moins les modifications de quelque importance, il

R.—LEGISLATION BY REFERENCE

127. The incorporation into statutory instruments of external documents, for example standards of the Canadian Standards Association, is acceptable provided a fixed text is incorporated and not a text as amended from time to time by an outside body. The Committee insists that any such amendment be considered by Parliament's delegate and, if thought desirable, incorporated by positive amendment to the statutory instrument into which the original standard, document and so on was incorporated. To allow automatic amendment is to permit some one other than Parliament's delegate to make subordinate legislation and to acquiesce in the amendment of a statutory instrument, and hence the making of a new statutory instrument, outside the procedures prescribed by the Statutory Instruments Act.

Where subordinate legislation by incorporating or referring to external documents occurs, the Committee calls for the incorporation of a reference to a fixed text or for an undertaking that no amendment to the external document will be regarded as incorporated into the statutory instrument which contains the subordinate legislation, any amendment which it is desired to include in the statutory instrument being the subject of specific amending action.

S.—POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES

128. The Committee has viewed with the gravest concern regulations made under the authority of the Agricultural Products Marketing and Farm Products Marketing Agencies Acts which empower officials to enter premises and to demand information from primary producers. The Committee is aware of the wide powers granted to inspectors under section 35 of the Farm Products Marketing Act and under the several provincial Acts utilized by Commodity Boards authorized to regulate interprovincial and export trade by Orders made under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act. The Committee believes that it is imperative for the preservation of the liberties of the subject that the regulations made under both Acts go not one jot beyond the powers given by the Farm Products Marketing Act and the provincial marketing Acts and that the procedures adopted in the regulations be such as scrupulously respect the rights of the subject and the basic presumptions of the common law.

129. Typical of the provisions objected to under the Farm Products Marketing Agencies Act was section 7 of the Canadian Turkey Licensing Regulations³⁸ which provided that:

nous en informerait, de façon que nous puissions présenter au moment opportun les propositions que nous jugerions utiles.»

R.—LÉGISLATION INCORPORÉE PAR RENVOI

127. Il est justifié d'incorporer aux textes réglementaires des documents externes comme les normes de l'Association canadienne de normalisation, dans la mesure où le document ainsi incorporé est fixe et ne peut pas être modifié de temps à autre par un organisme extérieur. Le Comité insiste pour que de telles modifications soient étudiées par le délégué du Parlement et incorporées, s'il est jugé souhaitable de les faire, par une modification du texte réglementaire dans lequel la norme, la pièce ou le document, originaux ont été incorporés. Autoriser l'implantation d'un système automatique de modification équivaldrait à permettre à une personne autre que le délégué du Parlement d'établir des mesures législatives subordonnées et d'approuver la modification d'un texte réglementaire et, par le fait même, l'établissement d'un nouveau texte réglementaire, sans se soumettre aux procédures prescrites dans la Loi sur les textes réglementaires.

Dans le cas d'incorporation par renvoi d'un document externe à une mesure législative subordonnée le Comité demande instamment qu'on s'engage à ajouter un renvoi à un texte déterminé ou à ce qu'aucune modification dudit document ne soit considérée comme faisant partie intégrante du texte réglementaire contenant la mesure législative subordonnée, toute nouvelle modification qu'on désire incorporer à un texte réglementaire devant faire l'objet de nouvelles procédures.

S.—POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES

128. Le Comité est fortement préoccupé par l'existence de règlements établis en vertu des pouvoirs conférés par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, lesquels autorisent les hauts fonctionnaires à se rendre chez un producteur primaire pour exiger des renseignements de sa part. Le Comité est conscient des pouvoirs étendus accordés aux inspecteurs, en vertu de l'article 35 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et de plusieurs lois provinciales auxquelles ont recours les offices de denrées autorisés à réglementer par des décrets le commerce interprovincial et celui des exportations, conformément à l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Le Comité estime qu'il est impérieux, pour préserver les libertés des personnes intéressées, que les règlements établis en vertu des deux lois n'excèdent en aucune façon les pouvoirs conférés par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et la loi provinciale de commercialisation et que les procédures adoptées dans les règlements respectent rigoureusement les droits des personnes intéressées ainsi que les présomptions fondamentales de la *common law*.

129. L'article 7 du Règlement sur l'octroi de permis visant les dindons du Canada³⁸ établi en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme représente

“Every licence shall be issued subject to the following conditions:

- (a) the licensee shall provide to the Agency such reports and information as the Agency may from time to time require;
- (b) the licensee shall permit the Agency, its employees and agents to inspect the licensee's premises and records;
- (c) the licensee shall at all times during the term of the licence comply with orders and regulations of the Agency.”

The information that might be required was not defined in terms of the marketing of turkeys in interprovincial and export trade and could have included even the licensee's income tax records. Moreover, the activity of inspection was not confined to that carried out by properly appointed inspectors and in accordance with section 35 (1) of the Act. Section 7 of the Regulations has since been amended³⁹ to remove these objectionable features.

130. An example of the provisions objected to by the Committee under the Agricultural Products Marketing Act is provided by the Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations,⁴⁰ section 5 of which reads:

“5. (1) Any member or authorized representative of the Commission may, at any reasonable time, inspect any place or premises used for the marketing of hogs.

(2) Every person in possession or control of any place or premises referred to in subsection (1) shall

- (a) permit any member or authorized representative of the Commission to inspect such place or premises; and
- (b) furnish any member or authorized representative of the Commission with such information in respect of the marketing of hogs as he may reasonably require.”

Here, the powers of inspection have been granted without any requirement that the inspecting officer show his authority and establish his identity. Nor is any attempt made to define “reasonable time”. Under section 5 (2) (b) a person in possession or control of any place or premises used for the marketing of hogs must “furnish such information in respect of the marketing of hogs as (the inspecting officer) may reasonably require”. This provision would enable the inspector to arrogate to himself far more power than is enjoyed by a peace officer and to destroy the inspected person's basic right not to incriminate himself. A person who, in the maintenance of his basic liberty, defied an order to furnish information would be liable

un cas typique des stipulations contestées. Cet article se lit comme suit:

«Chaque permis est délivré aux conditions suivantes:

- (a) le détenteur d'un permis doit fournir à l'Office les rapports et renseignements que celui-ci pourra à l'occasion exiger;
- (b) le détenteur d'un permis doit autoriser l'Office ou les employés ou agents de ce dernier à inspecter ses locaux et ses livres; et
- (c) le détenteur d'un permis doit en tout temps, pendant la période visée par le permis, se conformer aux ordonnances et règlements de l'Office.»

Les renseignements dont on pourrait exiger la divulgation n'ont pas été définis en fonction du commerce interprovincial ou du commerce d'exportation des dindons; ces renseignements auraient même pu viser, notamment, les dossiers d'impôt sur le revenu du détenteur de permis. De plus, le travail d'inspection ne se limite pas à celui qu'accomplissent les inspecteurs proprement désignés, conformément au paragraphe 35 (1) de la Loi. L'article 7 du Règlement a depuis été modifié³⁹ pour que les points contestables en soient retirés.

130. Le Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation)⁴⁰ établi en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles illustre bien le genre de dispositions contestées par le Comité. L'article 5 de ce règlement stipule:

«5. (1) Tout membre ou représentant autorisé de l'Office peut, à toute heure raisonnable, inspecter des lieux ou un local qui servent à la commercialisation des porcs.

(2) Toute personne qui est en possession ou qui a le contrôle de lieux ou d'un local visés au paragraphe (1) doit

- (a) permettre à tout membre ou représentant autorisé de l'Office de les inspecter; et
- (b) donner au membre ou au représentant autorisé de l'Office les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci d'exiger.»

Dans le cas présent, les pouvoirs d'inspection ont été attribués sans que l'inspecteur soit tenu de produire une carte d'identité ainsi qu'une attestation de pouvoirs. Aucune tentative n'a non plus été faite pour définir l'expression «heure raisonnable». En vertu de l'alinéa 5 (2) b), toute personne qui est en possession ou qui a le contrôle de lieux ou d'un local qui servent à la commercialisation des porcs doit «donner les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci (l'inspecteur) d'exiger.» Cette disposition permettrait à l'inspecteur de s'arroger des pouvoirs plus étendus que ceux que détient un agent de la paix, et d'annihiler le droit fondamental qu'a la personne chez qui l'inspection est menée de ne pas se compromettre. Toute personne qui, pour sauvegarder ses libertés fondamentales, ne se soumet pas à un ordre la sommant de fournir des renseignements pourrait, en vertu

under section 4 (1) of the Act to a fine not exceeding \$500, to imprisonment for a term of up to three months, or to both.

131. The Committee wishes to acknowledge the handsome co-operation of the Department of Agriculture in removing the objectionable features from so many regulations relating to agricultural marketing. The Committee trusts that the safeguards thus afforded to primary producers will serve as an example for similar subordinate legislation in the future, and that the wide and unchallengeable powers of entry given to various authorities in many sectors of the economy will not be uncritically accepted simply because they have become common.

T.—DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL

132. Two issues which have been of concern to the Committee are the right of appeal from a decision taken under delegated legislation, which decision is prejudicial to a subject, and the conferring of discretions on Ministers, officers or boards to take or not to take some action at their discretion. These two matters, although theoretically separate, become intermeshed and together raise also the effectiveness of section 28 of the Federal Court Act.⁴¹

133. The Committee always looks closely at provisions empowering a Minister, officer or Board to take a decision at his or its discretion. Discretions are often conferred obliquely by the use of the word "may" or such phrases as "to his satisfaction" or "in his opinion". The Committee considers that as a general rule subordinate legislation should set some objective criteria governing the administrative decisions to be taken and that where tests are set for eligibility or as prerequisites for some action to be taken, such tests should be cast in objective and not in subjective terms. The objective test and the setting of objective criteria will permit an aggrieved person to take legal action where the tests or criteria have been improperly applied. Where subjective tests are employed, and phrases such as "where in his opinion such and such circumstances exist," virtually unchallengeable discretion is imported. Short of being able to conclude that the officer has governed the exercise of his discretion by totally extraneous considerations, a court cannot interfere, for to do so would be to substitute its opinion for that of the officer.

134. The Committee is aware that the granting of subjective discretionary powers in the regulations of Canada is common. The Committee is also aware that some Departments of State can make out a plausible case for many discretions or subjectively worded tests taken individually. Yet, the Committee is convinced that what is really involved is a cast of mind and the

du paragraphe 4 (1) de la loi, être condamnée à une amende n'excédant pas \$500, à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois, ou aux deux à la fois.

131. Le Comité tient à remercier le ministère de l'Agriculture pour la collaboration qu'il a apportée relativement au retrait des points contestables contenus dans de nombreux règlements portant sur la commercialisation des produits agricoles. Le Comité est confiant que les garanties ainsi offertes aux producteurs primaires serviront désormais d'exemple pour l'adoption de mesures législatives subordonnées de cette nature; le Comité a également bon espoir que l'on cessera d'accepter avec résignation, simplement parce qu'ils sont devenus monnaie courante, les pouvoirs étendus, contre lesquels aucun recours n'est d'ailleurs possible, autorisant les représentants de nombreux services du secteur économique à entrer dans divers locaux.

T.—DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL

132. Deux questions ont été source de préoccupations pour le Comité: d'une part, le droit d'en appeler d'une décision préjudiciable rendue en vertu d'une mesure législative subordonnée et, d'autre part, l'attribution à des ministres, des représentants ou des commissions, du pouvoir discrétionnaire de prendre ou non certaines mesures. Ces deux questions ont un rapport et soulèvent de plus le problème de l'efficacité de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.⁴¹

133. Le Comité étudie toujours attentivement les dispositions laissant à la discrétion d'un ministre, d'un représentant ou d'une commission le soin de rendre une décision. Ces pouvoirs discrétionnaires sont souvent conférés de façon indirecte par l'utilisation du mot «peut» ou d'expressions comme «à la satisfaction de» ou «de l'avis de». Le Comité estime qu'à titre de règle générale, les mesures législatives subordonnées devraient établir certains critères objectifs en vue de régir la prise de décision sur le plan administratif et que, si des tests doivent être élaborés à titre de critères d'acceptabilité ou de prérequis pour certaines mesures devant être prises, ces tests devraient être rédigés en des termes objectifs, et non subjectifs. L'élaboration d'un test objectif et l'adoption de critères du même ordre permettront à toute personne lésée de prendre des mesures légales chaque fois que les tests ou les critères auront été appliqués incorrectement. Si l'on a recours à des tests rédigés en termes subjectifs et que ceux-ci contiennent des expressions comme «lorsqu'à son avis, telles et telles conditions sont réunies», le responsable détiendrait automatiquement un pouvoir discrétionnaire pratiquement impossible à contester. À défaut de pouvoir conclure que le représentant a exercé ses pouvoirs discrétionnaires en se fondant sur des considérations totalement étrangères à la question, un tribunal ne peut intervenir, car une telle intervention équivaudrait à une substitution de son opinion à celle de l'agent.

134. Le Comité est conscient que des pouvoirs discrétionnaires subjectifs sont fréquemment accordés dans les textes réglementaires du Canada. Le Comité sait également que certains ministères de l'État peuvent avancer des arguments plausibles en faveur de l'attribution de nombreux pouvoirs discrétionnaires ou à l'appui de tests formulés de façon subjective, si on les

frequent occurrence of such provisions is not a good reason for continuing and perpetuating their use. An answer from a government department that the purposes of a particular set of regulations would not be furthered by the substitution of an objective for a subjective test is unacceptable.

135. In some instances, the Committee has been made aware that the enabling legislation is itself replete with discretionary powers and subjectively worded tests. Such an enabling act is the Department of Regional Economic Expansion Act. The Committee believes that if discretions are to be granted the enabling legislation is the proper vehicle. Subordinate legislation should preclude the possibility of discriminatory treatment of persons, and matters that are included in substantive legislation are not necessarily appropriate to subordinate legislation.

136. It often happens that statutory instruments govern the granting, suspension, and revocation of permits and licences, sometimes by one official acting after receipt of a report from another official. The Committee considers that, in general, any person aggrieved by a refusal to grant a licence or permit, or by a suspension, cancellation or revocation, should have a right to be heard in objection, a right to be given reasons and a right to be apprised of any adverse material in any report submitted to the determining official. These safeguards have been considered as basic and essential in natural justice since the Franks Committee Report, 1957,⁴² and have been given expression in Ontario in the Statutory Powers Procedure Act⁴³ and the Judicial Review Procedure Act⁴⁴. Even in situations in which an appeal is provided for, or review may be available under section 28 of the Federal Court Act, or action under section 18 of the same Act is possible, the Committee believes that subordinate legislation should provide for the rights mentioned, as those aggrieved should not necessarily be forced to litigation. When they are, they should not be disadvantaged by knowing nothing of the case against them.

137. The Committee is, in any event, far from clear as to the situations in which an application will be entertained under section 28 of the Federal Court Act for the review of any decision to suspend, cancel or revoke or refuse a licence or permit. Section 28 permits an application to review and set aside a decision or order, "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis ...". The meaning of this exclusion is far from clear and the decisions on it do not constitute a clear guide. The Committee cannot readily form a coherent principle out of *Howarth v. The National Parole Board*⁴⁵ *Lazarov v. Secretary of State*⁴⁶ and unreported decisions to which it has been referred by Designated Instruments Officers. When the existence of a right to review under section 28 in any set of circumstances is uncertain, the Committee is all the

considère individuellement. Le Comité est cependant convaincu que le centre de la controverse porte sur un état d'esprit et que la multitude des dispositions en question ne constitue pas une raison valable pour en justifier le maintien. Il est inconcevable d'accepter la réponse fournie par un ministère selon laquelle le remplacement d'un test objectif par un test subjectif ne favoriserait en rien la réalisation des objectifs visés par un ensemble donné de règlements.

135. On a parfois fait remarquer au Comité que la loi habilitante elle-même conférerait une multitude de pouvoirs discrétionnaires et contenant plusieurs tests rédigés de façon subjective. Citons par exemple la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Le Comité estime que s'il y a lieu d'attribuer des pouvoirs discrétionnaires, la loi habilitante constitue le moyen à prendre pour le faire. Les mesures législatives subordonnées devraient exclure toute possibilité de discriminer entre les personnes, outre que des questions traitées dans la loi substantive ne doivent pas nécessairement faire l'objet de mesures législatives subordonnées.

136. Il est fréquent que des textes réglementaires régissent la délivrance, la suspension et la révocation de permis, de licences, parfois par l'intermédiaire d'un haut fonctionnaire agissant après avoir reçu un rapport d'un de ses homologues, le Comité croit qu'en général, toute personne lésée par le rejet d'une demande visant à obtenir une licence ou un permis, ou par la suspension, l'annulation ou la révocation de ladite licence ou dudit permis, devrait avoir un droit d'appel de même que le droit d'être informée des raisons ayant motivé la décision et enfin le droit de prendre connaissance de tout renseignement préjudiciable contenu dans un rapport soumis au fonctionnaire responsable de la décision. Depuis la présentation du rapport du comité Franks⁴² en 1957, ces garanties ont été jugées à la fois essentielles et fondamentales eu égard à la justice naturelle, et l'Ontario les a reconnues dans le *Statutory Powers Procedure Act*⁴³ et le *Judicial Review Procedure Act*.⁴⁴ Même quand un droit d'appel est prévu, ou un examen pourrait être accordé en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, ou que des mesures pourraient être prises en vertu de l'article 18 de ladite loi le Comité estime que les mesures législatives subordonnées devraient assurer de tels droits, de sorte que les parties lésées ne soient pas tenues d'entamer des poursuites, et si elles le sont qu'elles ne soient pas défavorisées par le fait de ne pas connaître les arguments jouant en leur défaveur.

137. En tout état de cause, le Comité juge fort imprécis l'énoncé des situations dans lesquelles une demande est acceptée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale, relativement à l'examen de toute décision visant à rejeter une demande de licence ou de permis ou à suspendre, annuler ou révoquer une licence ou un permis. En vertu de l'article 28, il est possible de juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire ...». La signification de cette mesure d'exclusion n'est pas du tout claire et les décisions rendues à ce sujet ne nous éclairent pas. Le Comité ne peut pas, d'emblée, établir un principe cohérent à partir des causes *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*⁴⁵ et *Lazarov c. Le Secrétariat d'État*,⁴⁶ et il ne

more convinced that an aggrieved person should not be forced to rely on it in the absence of rights to be told the case against him, to be heard and to be given reasons reserved to him in subordinate legislation.

138. The effectiveness of action under section 28 is made even more doubtful when the powers to grant, suspend, review, revoke, etc. are given in discretionary and subjective terms. Provisions so expressed as to allow an officer to act according to his opinion or satisfaction of facts would seem, on the face of it, to put the decision taken beyond challenge, because an aggrieved person would, even after establishing that the officer had a duty to act quasi-judicially and had failed to do so, still have to abide by the officer's opinion when he decided the issue again. The Committee believes that administrative decisions which can greatly affect the rights, liberties and livelihood of individuals ought not to be put beyond legal challenge by the use of discretionary tests, and that the rules of natural justice should be included in grants of power to take such decisions, thus affording individuals initial safeguards and ensuring a right to review under section 28 of the Federal Court Act where the duty to act quasi-judicially, so created, has been disobeyed.

U.—EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY

139. The Committee has encountered twelve regulations⁴⁷ which attempt to exempt the National Harbours Board from all civil liability for the acts or omissions of itself, its employees and its agents in certain circumstances which vary from regulation to regulation. The Committee raised the question of whether these regulations were *ultra vires* section 14 (1) (e) of the National Harbours Board Act. A lengthy and reasoned reply has been received on this point from counsel to the National Harbours Board, which the Committee has under advisement. Beyond the question of vires, the Committee deplores attempts to exempt agencies by regulation from the legal consequences of their acts or defaults. They are an undue infringement of the rights and liberties of the citizen. Although it was common, and even thought acceptable, some decades ago to confer immunity of this nature upon statutory bodies, it is now regarded as not in accordance with accepted standards. The Committee notes that the Senate Committee on Regulations and Ordinances of the Commonwealth of Australia has, with success, taken a similar stand⁴⁸ against such exemption provisions.

peut y parvenir non plus en se fondant sur les décisions non rapportées, mentionnées par les agents de liaison. Dans les circonstances, quelles qu'elles soient, où il n'est pas certain que l'article 28 prévoit un droit d'examen, le Comité est d'autant plus convaincu qu'une personne lésée ne devrait pas être forcée de s'en remettre à ce droit, parce que les mesures subordonnées ne lui confèrent ni le droit d'être informée des arguments jouant en sa défaveur, ni celui de se faire entendre non plus que celui de prendre connaissance des raisons ayant motivé la décision.

138. L'efficacité des mesures prévues à l'article 28 est encore plus incertaine dans les cas où les pouvoirs d'accorder, de suspendre, de réviser, de révoquer, etc. sont conférés en des termes subjectifs et leur exercice laissé à la discrétion du responsable. Les dispositions visant à permettre à un responsable d'agir à sa discrétion, en fonction de son évaluation personnelle de la situation, sembleraient à première vue interdire tout recours contre la décision, étant donné que toute personne lésée, même si elle avait établi que le responsable était tenu d'agir de manière quasi-judiciaire et qu'il avait négligé de le faire, devrait tout de même se conformer à la seconde décision que rendrait le fonctionnaire, après avoir réexaminé la question. Le Comité est d'avis que les décisions de nature administrative qui peuvent influencer considérablement sur les droits, les libertés et les moyens d'existence des intéressés, ne devraient pas être protégées contre tout recours juridique par l'attribution de pouvoirs discrétionnaires, et que les règles de justice naturelle devraient être prises en considération au moment d'accorder le pouvoir de prendre de telles décisions; une telle procédure assurerait aux particuliers des garanties de base ainsi qu'un droit d'examen, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, chaque fois que l'obligation ainsi créée de se soumettre à un processus quasi-judiciaire n'aurait pas été respectée.

U.—EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE

139. Le Comité a trouvé douze règlements⁴⁷ qui tentent d'exonérer le Conseil des ports nationaux de toute responsabilité civile pour ses propres actes ou omissions, ceux de ses employés et de ses agents dans certaines circonstances qui varient d'un règlement à l'autre. Le Comité s'est demandé si ces règlements n'étaient pas *ultra vires* de l'alinéa 14 (1) e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Le conseiller juridique du Conseil des ports nationaux nous a fait parvenir une réponse dans laquelle il a discuté ce point de façon élaborée; le Comité en est à étudier cette réponse. Outre cette question de légalité, le Comité déplore ces tentatives visant à exonérer les organismes, par règlement, des conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs omissions, car elles constituent un empiètement indu sur les droits et libertés du citoyen. Même s'il était courant, et même acceptable, il y a quelques décennies, de conférer une immunité de cette nature à des organismes créés par des lois, toute mesure de cet ordre est maintenant considérée comme non conforme aux normes acceptées. Le Comité note que le *Senate Committee on Regulations and Ordinances* du Commonwealth de l'Australie a, avec succès, adopté une attitude⁴⁸ défavorable à des dispositions similaires d'exonération.

V.—STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT

140. Regulations of great length and complexity are made under the Income Tax Act. These have to date been given only a cursory examination by the Committee which is sensible of the fact that a thorough study would pre-empt its time and energies and those of its counsel. Aware that those affected by the Income Tax Act are often well organized and well represented by professional gentlemen and organizations making it their business to be aware of all matters affecting or lessening the incidence of the income tax, the Committee has invited the more prominent organizations to refer to the Committee any income tax regulation which in their view transgresses any of the Committee's criteria.

141. The status of the National Revenue Department's Interpretation Bulletins and Information Circulars is a matter of concern. They might not be statutory instruments at all. They may be excluded from that class by force of section 2 (1) (d)(v): "... whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision". However, it cannot be gainsaid that these documents are issued and directed to the public, rather than to the Department's employees, and they do lay down rules which will be followed by the Department's assessors unless and until they are overturned by a competent tribunal. The Committee believes that the status of these documents, and their equivalents in other spheres, needs to be examined carefully when, as the Committee trusts, the Statutory Instruments Act is amended.

W. AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSES OF PARLIAMENT

142. The Committee notes that very few statutes of Canada provide for statutory instruments to be subject to either affirmative or negative resolution procedures allowing either or both of the Houses of Parliament to control the coming into force of an instrument or to disallow it. The Committee regards the extension of such procedures as desirable and considers that they might be more widely adopted in the drafting of Bills if there were a statutory codification of the requisites for affirmative and negative resolutions so that there would be a clear understanding of the procedures to be followed, the number of Members of each House who would be required to put down a motion to disallow an instrument and so on. Section 28A of the Interpretation Act, added by section 28 (3) of the Statutory Instruments Act, goes only part of the way to meet such procedural requirements and could be amended to embody a complete code of procedure. Alternatively, each House, building on section 28A, could adopt Standing Orders (preferably identical) which would set out in detail the procedures to be followed in the Chambers.

V.—TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

140. Des règlements d'une grande longueur et d'une grande complexité sont établis en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Comité ne les a jusqu'à maintenant examinés que très superficiellement, car il se rend compte qu'un examen approfondi monopoliserait son temps et ses énergies et ceux de ses conseillers juridiques. Sachant que ceux qui sont touchés par la Loi de l'impôt sur le revenu sont souvent bien organisés et bien représentés par des personnes et des organismes professionnels qui se font fort de connaître toutes les questions touchant l'impôt sur le revenu ou en atténuant l'incidence, le Comité a invité les organismes les plus importants à faire état au Comité de tout règlement de l'impôt sur le revenu qui, à leur avis, transgresse l'un ou l'autre des critères du Comité.

141. Le Comité s'est préoccupé du statut des Bulletins d'interprétation et des Circulaires d'information du ministère du Revenu national. Il se peut qu'il ne s'agisse absolument pas de textes réglementaires. Ils peuvent être exclus de cette catégorie en vertu du sous-alinéa 2 (1) d)(v): «...dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision». Toutefois, il est indéniable que ces documents sont publiés à l'intention du public, et non à celle des employés du ministère, et qu'ils énoncent des règles qui seront suivies par les évaluateurs du ministère à moins qu'elles ne soient infirmées par un tribunal compétent ou jusqu'à ce qu'elles le soient. Le Comité croit que le statut de ces documents, et de leurs équivalents dans d'autres domaines, devra être examiné attentivement lorsque, comme l'espère le Comité, la Loi sur les textes réglementaires sera modifiée.

W. APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT

142. Le Comité signale que très peu de lois du Canada stipulent que les textes réglementaires peuvent être sujets à des procédures de résolutions affirmatives ou négatives permettant aux deux Chambres ou à l'une d'elles de contrôler l'approbation ou l'annulation d'un texte réglementaire. Le Comité trouve souhaitable l'extension de telles procédures et estime qu'elles pourraient être plus largement incorporées dans la rédaction des projets de lois s'il existait une codification statutaire des conditions requises pour les résolutions affirmatives et négatives, indiquant clairement la marche à suivre, le nombre des membres de chaque Chambre requis pour écarter une motion d'annulation d'un texte réglementaire etc. L'article 28A de la Loi d'interprétation auquel vient s'ajouter le paragraphe 28 (3) de la Loi sur les textes réglementaires ne répond qu'en partie aux exigences d'une telle procédure et pourrait être modifié afin d'incorporer un code complet de procédure. Une autre solution serait que chaque Chambre adopte, à partir de l'article 28A, un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS BY SUBJECT MATTER

B. THE COMMITTEE'S CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS

(Paragraphs 9-13)

1. The Committee's criteria for scrutiny should be written into the Statutory Instruments Act so that they will not need to be adopted and concurred in anew by the two Houses at the commencement of every Session and Parliament.
2. An additional criterion should be added, namely, whether a statutory instrument trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

E. DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

(Paragraphs 21-55)

1. As a general rule no subordinate legislation should come into effect before it is published.
2. All subordinate legislation, unless expressly excepted by the terms of the Statutory Instruments Act, should be registered, published and transmitted to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.
3. The definitions of "statutory instrument" and "regulation" at present contained in the Statutory Instruments Act should be repealed and replaced by a clear definition of a statutory instrument as a piece of subordinate legislation, with any exceptions from the definition, being also the exceptions to Parliamentary scrutiny, specifically and clearly set out.
4. The distinction between "regulations" and "other statutory instruments" provided for in the Statutory Instruments Act should be abandoned. There should be but one class of subordinate laws, called statutory instruments, broadly defined in accordance, in general terms, with the definition of "regulation" as contained in the Interpretation Act.
5. All documents contained within the single class of statutory instruments should be subject to uniform procedure as to registration, publication and restriction on retroactive effect.
6. The definition of a statutory instrument should not be made to depend upon the insertion in an enabling power of the name of any particular type of document or instrument preceded by the preposition "by".
7. The new definition of a statutory instrument should be arrived at by taking the sum of the law-making and rule-making exercised by the Crown and its agencies and by any other delegate or sub-delegate of Parliament, and whether made pursuant to or under a statute or to the Prerogative, and by declaring the whole to be subject to Parliamentary scrutiny. If it is then desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, from registration and publication, those documents or classes of documents would need to be defined expressly. Such definitions should be

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS PAR SUJETS

B. CRITÈRES DE VÉRIFICATION DU COMITÉ

(Paragraphes 9-13)

1. Les critères de vérification du Comité devraient être inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session.
2. Un critère additionnel devrait être ajouté à savoir, si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

E. LACUNES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

(Paragraphes 21-55)

1. En règle générale, aucune mesure législative subordonnée ne devrait entrer en vigueur avant d'être publiée.
2. Toutes les mesures législatives subordonnées devraient être enregistrées, publiées et transmises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à moins d'en être expressément exemptées par la Loi sur les textes réglementaires.
3. Les définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» figurant dans la Loi sur les textes réglementaires actuelle, devraient être abrogées et remplacées par une définition claire établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition, et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement.
4. Il faudrait supprimer la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire» prévue dans la Loi sur les textes réglementaires et prévoir une seule catégorie de mesures législatives subordonnées, appelée «textes réglementaires», dont la définition serait conforme, en termes généraux, avec celle de «règlement» figurant dans la Loi d'interprétation.
5. Il faudrait appliquer des procédures uniformes à tous les documents contenus dans une même catégorie de textes réglementaires, en ce qui concerne l'enregistrement, la publication et les restrictions quant à l'effet rétroactif.
6. La définition d'un texte réglementaire ne devrait pas dépendre de l'insertion, dans la loi habilitante, du nom d'un type de document ou de texte précédé de la préposition «par».
7. Il faudrait en arriver à une nouvelle définition d'un texte réglementaire en considérant le pouvoir réglementaire exercé par la Couronne et ses organismes et par tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement, qu'il soit établi en vertu ou conformément à un statut ou à la prérogative, et en déclarant qu'ils doivent tous être assujettis à l'examen du Parlement. Si l'on souhaite ensuite exclure certains documents ou catégories de documents de l'examen, de l'enregistrement et de la publication, il y aura lieu de définir expressément ces documents ou catégories de documents. Il

construed narrowly and a statutory direction to this effect should be included in the Statutory Instruments Act.

8. The Statutory Instruments Act should provide for a Statutory Instruments Reference Committee having the authority to issue a conclusive determination for the purposes of Parliamentary scrutiny as to whether any particular document is a statutory instrument or not.

9. Any Departmental Guidelines, Directives or Manuals which contain substantive rules not contained in statutes or in other statutory instruments should be included within the definition of a statutory instrument and be subject to Parliamentary scrutiny. This inclusion should extend to Guidelines, Directives, etc. which constitute instructions to staff where the rules so made are applied to or in respect of non-staff members or where the breach of the rules can lead to disciplinary action against the staff member committing the breach.

10. Where any statutory instrument is to come into force before registration and publication, the reasons therefor should be provided to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

11. Should the distinction between "regulations" and "other statutory instruments" be retained, the words "regulation-making authority" in the Statutory Instruments Act should be re-defined to make clear that in respect of regulations made by the Governor in Council by Order in Council they mean the Department, Ministry or other body which recommends the draft Order to the Governor in Council.

12. Section 32 of the Statutory Instruments Act should be amended to require the publication of the regulations that have been registered under that section.

F. MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS

(Paragraphs 56-69)

1. Both the enabling authority for subordinate legislation and other documents or statutory instruments referred to within the body of a statutory instrument should be clearly and adequately identified with the actual place of publication being disclosed.

2. The references to intermediate enabling authority, not being statutes, and to all instruments mentioned within a statutory instrument, should be given by a footnote showing the place and date of publication, and registration number if one exists. The giving of footnote references should not be confined to instruments the details of whose registration and publication can not be traced through Part II of the Canada Gazette.

3. When a statutory enabling power has been amended since the last Revision of the Statutes of Canada, the preamble to a statutory instrument made in reliance on that power should recite not only the relevant section number or numbers and the name of the Act but also the reference to any amending statute which has amended the enabling power.

faudrait interpréter restrictivement ces définitions et une directive statutaire à cet effet devrait être comprise dans la Loi sur les textes réglementaires.

8. La Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir un comité de référence sur les textes réglementaires qui aurait le pouvoir de déterminer définitivement, aux fins de la vérification parlementaire, si un document est ou non un texte réglementaire.

9. Il faudrait inclure dans la définition d'un texte réglementaire les directives ou manuels ministériels qui contiennent des règles de fond non comprises dans les règlements ou dans d'autres textes réglementaires et les soumettre à la vérification du Parlement. Cette définition devrait s'étendre aux directives etc., qui constituent des instructions au personnel, lorsque les règles ainsi établies s'appliquent aux membres qui ne font pas partie du personnel, ou que la violation de ces règles peut entraîner des mesures disciplinaires.

10. Si un texte réglementaire doit entrer en vigueur avant d'être enregistré et publié, il devrait falloir en indiquer les raisons au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

11. Si l'on conserve la distinction entre «règlements» et «autres textes réglementaires», il faudrait redéfinir les termes «autorité réglementante» dans la Loi sur les textes réglementaires, pour bien préciser qu'à l'égard des règlements établis par le gouverneur en conseil par décret en conseil, que celle-ci est en fait le ministère, ou l'autre organe qui recommande l'avant projet de décret au gouverneur en conseil.

12. Il faudrait modifier l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, afin d'exiger la publication des règlements enregistrée conformément à cet article.

F. QUESTIONS RELATIVES A LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

(Paragraphes 56-69)

1. Il faudrait clairement et suffisamment identifier l'autorité habilitante de la législation subordonnée et les autres documents ou textes réglementaires mentionnés dans le texte réglementaire, et préciser où s'en fera la publication.

2. Les références à des pouvoirs habilitants intermédiaires, autres que des lois, et à tous les textes juridiques mentionnés dans un texte réglementaire devraient être citées dans une note en bas de page indiquant le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il en existe un. La mention des références dans des notes en bas de page ne devrait pas être limitée aux textes dont les détails d'enregistrement et de publication ne figurent pas dans la partie II de la Gazette du Canada.

3. Dans les cas où un pouvoir habilitant réglementaire a été modifié depuis la dernière révision des Statuts du Canada, le préambule d'un texte réglementaire établi à partir de ce pouvoir habilitant devrait faire mention, non seulement du nombre approprié d'articles et du nom de la loi, mais

4. The footnotes to an amending statutory instrument should disclose all the prior amendments relevant to the provision or provisions of the statutory instrument now to be amended.

5. Statutory instruments should be accompanied by Explanatory Notes. This is especially to be desired in the case of amending statutory instruments. An Explanatory Note should describe the subject matter dealt with in such a way as to indicate the point of the statutory instrument in a purely informative way without entering into justification, argumentation or construction of the law.

G. THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE

(Paragraphs 70-80)

Those Departments of State and Authorities which make, or propose to the Governor in Council the making of, subordinate legislation should explain to the Committee, if called upon, how it is that a particular piece of subordinate legislation does not infringe one or more of the criteria for scrutiny. An explanation should include legal reasons where such are called for as where the Committee has questioned the vires of a statutory instrument, the interpretation of some apparently obscure or ambiguous provision, or the status of a document as being or not being a statutory instrument.

H. SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER

(Paragraphs 81-84)

If it is desired or thought necessary to give to a delegate of Parliament power to sub-delegate rule-making power, the power should and must be conferred expressly by the enabling statute.

I. THE LANGUAGE OF DELEGATION

(Paragraphs 85-95)

1. The precise limits of subordinate law-making power should always be defined in clear language in the enabling statute.

2. Enabling powers cast in terms of subject matter, and commonly introduced by the word "respecting" should not be included in enabling statutes whilst ever the view is held by the Crown that such powers permit both sub-delegation of rule-making power and a power of dispensation in favour of individuals.

3. No enabling power should confer upon Parliament's delegate the authority to determine or to declare the scope of his own delegated power or the true intention of the enabling statute.

J. THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS

également de la référence à tout statut modificateur qui a modifié le pouvoir habilitant.

4. Les notes en bas de page d'un texte réglementaire constituant une modification devraient citer toutes les modifications antérieures concernant la, ou les, dispositions du texte réglementaire qui doit être modifié.

5. Il faudrait joindre aux textes réglementaires des notes explicatives. Cette adjonction est particulièrement souhaitable dans les cas de textes réglementaires constituant des modifications. La note explicative devrait mentionner le sujet traité de façon à indiquer l'objet du texte réglementaire simplement à titre d'information sans donner de détails sur la justification, la raison d'être ou l'interprétation à y donner.

G. REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ

(Paragraphes 70-80)

Les ministères d'État et autorités qui établissent, ou proposent au gouverneur en conseil d'établir des mesures législatives subordonnées, devraient expliquer au Comité, si ce dernier en fait la demande, comment une partie de la mesure législative subordonnée ne va pas à l'encontre d'un ou plusieurs critères du Comité. Une explication devrait comprendre des arguments d'ordre juridique lorsque le Comité a émis des doutes sur la validité d'un texte réglementaire, sur l'interprétation de quelque disposition en apparence obscure ou ambiguë ou sur le statut d'un document pour déterminer, s'il s'agit ou non d'un texte réglementaire.

H. SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION

(Paragraphes 81-84)

S'il est souhaitable, ou jugé nécessaire, d'accorder à un délégué du Parlement le pouvoir de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements, celui-ci doit être conféré de façon précise par le texte statutaire habilitant.

I. LE LIBELLÉ DES TEXTES

(Paragraphes 85-95)

1. Il faudrait toujours définir clairement dans le texte habilitant les limites précises du pouvoir délégué d'établir des règlements.

2. Les pouvoirs habilitants définis en termes de domaine ou de matière traités et habituellement introduits par l'expression «concernant» ne devraient pas être mentionnés dans les textes habilitants tant que la Couronne soutient que ces pouvoirs permettent la sous-délégation du pouvoir d'établir des règlements et confèrent en même temps un pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements.

3. Les pouvoirs habilitants ne devraient pas conférer à un délégué du Parlement le pouvoir de déterminer ou de définir l'étendue du pouvoir qui lui est délégué ou l'objet véritable du statut habilitant.

J. LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÈGLEMENTS

(Paragraphs 96-103)

The pretended power of dispensing with the provisions of subordinate legislation in favour of individuals under colour of enacting further subordinate legislation, being illegal unless expressly authorized by the enabling statute, should be abandoned forthwith.

K. ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS*(Paragraphs 104-113)*

1. The practice of using Votes, whether substantive or dollar Votes, and Items in the Estimates as vehicles for the conferring of enabling powers should come to an end. Subordinate legislation should be made under enabling authority contained in ordinary statutes.

2. Even if the practice is not terminated immediately, the following particular abuses should stop, viz:

- (a) the conferring of subordinate law-making power in Votes and Items in terms which, in the view of the Crown, excludes the subordinate legislation, when made, from the definition of a "statutory instrument", and thus from Parliamentary scrutiny;
- (b) the conferring of subordinate law-making power by use of the words "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council";
- (c) the extension and amplification of the purposes of old votes by a series of subsequent Votes.

L. SCRUTINY OF ENABLING POWERS*(Paragraph 114)*

Enabling clauses in Bills should be scrutinized while the Bills are before Parliament by the appropriate Standing Committees or by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

M. THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT*(Paragraphs 115-118)*

Statutory instruments that have been much amended should be revoked and remade in complete form. An instrument in respect of which a process of constant amendment is foreseeable should be revoked and remade in consolidated form at regular intervals, perhaps annually.

P. IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENT—REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT*(Paragraphs 123-125)*

Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act should be regarded as subor-

(Paragraphs 96-103)

Il faudrait renoncer à l'avenir à exercer le prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des dispositions de mesures législatives subordonnées sous prétexte d'établir d'autres mesures législatives subordonnées. Ce pouvoir est illégal, à moins qu'il ne soit conféré de façon précise par le texte habilitant.

K. POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS*(Paragraphs 104-113)*

1. Il faudrait mettre fin à la pratique qui consiste à se servir de crédits, en substance ou en argent, et de postes du Budget des dépenses pour conférer des pouvoirs habilitants. Les mesures législatives subordonnées devraient être établies conformément à un pouvoir habilitant conféré par des lois ordinaires.

2. Même si ces façons de procéder ont toujours cours, il faudrait mettre fin aux abus qui consistent à :

- (a) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées dans des crédits et postes des budgets de façon à exclure, selon l'interprétation de la Couronne, la mesure législative subordonnée lorsqu'elle est établie, de la définition de «texte réglementaire» et à la soustraire à l'examen du Parlement;
- (b) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées en utilisant l'expression «selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil»;
- (c) la prolongation et l'expansion des objectifs poursuivis en vertu d'anciens crédits, par l'affectation d'une série additionnelle de crédits.

L. VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS*(Paragraphe 114)*

Les articles habilitants des bills devraient être vérifiés alors que les bills sont devant le Parlement. Cette vérification devrait être effectuée par les comités permanents appropriés ou par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

M. MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES*(Paragraphs 115-118)*

Les textes réglementaires ayant fait l'objet de nombreuses modifications devraient être abrogés et rédigés à nouveau. Un texte réglementaire pour lequel on peut prévoir des modifications constantes devrait être abrogé et refondu, à des intervalles réguliers, possiblement sur une base annuelle.

P. MISE EN OEUVRE DES ACCORDS INTERNATIONAUX AU MOYEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE*(Paragraphs 123-125)*

Les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière devraient être consi-

dinate legislation and as subject to Parliamentary scrutiny. The exclusion of any class of such Orders from scrutiny should occur only if expressly provided for in the Statutory Instruments Act.

S. POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES

(Paragraphs 128-131)

1. Rights of entry, powers of inspection and of seizure and the power to demand or take information should be confined exactly within the limits provided for in enabling legislation.
2. The wide and unchallengeable powers of entry now being given in enabling Acts should not be uncritically accepted simply because they have become common.

T. DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL

(Paragraphs 132-138)

1. As a general rule, subordinate legislation should set objective criteria governing the taking of decisions provided for in that legislation.
2. Where tests are set for eligibility or as prerequisites to the taking of some action under subordinate legislation, the tests should be cast in objective and not in subjective terms. Tests, prerequisites or criteria dependent upon the formation of opinions or the satisfaction of individuals should be avoided.
3. The granting of discretionary powers is properly the subject of a statute and not of subordinate law.
4. Any person aggrieved by a refusal to grant a licence or permit, or by a suspension, cancellation or revocation of a licence or permit, pursuant to subordinate legislation, should be accorded in the subordinate legislation itself a right to be heard in objection, a right to be given reasons and a right to be apprised of any adverse material in any report submitted to the determining official. These rights should be accorded even where a right of appeal might exist, for the subject should not be forced unnecessarily to litigation, and their presence will assist in guaranteeing jurisdiction in the Federal Court under section 28 of the Federal Court Act.

U. EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY

(Paragraph 139)

Subordinate legislation should not attempt to exempt governmental agencies from the legal consequences of their acts or defaults or of those of their employees in either tort or contract.

dérés comme des textes réglementaires et soumis à un examen rigoureux de la part du Parlement. Toute catégorie de décrets susmentionnée ne devrait pas être exemptée d'un tel examen à moins que la Loi sur les textes réglementaires ne contienne une disposition à cet effet.

S. LES POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES

(Paragraphs 128-131)

1. Les droits de perquisition, d'inspection et de saisie, ainsi que le pouvoir de prendre ou d'exiger des renseignements ne devraient pas dépasser les limites établies dans la loi d'habilitation.
2. Les pouvoirs de perquisition, à la fois vastes et incontestables, qui sont actuellement accordés en vertu des lois d'habilitation, ne devraient pas être acceptés sans réserve, simplement parce qu'ils représentent un pouvoir octroyé couramment.

T. DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL

(Paragraphs 132-138)

1. A titre de règle générale, la mesure législative subordonnée devrait établir des critères objectifs régissant la prise de décisions prévue dans le cadre de ladite loi.
2. Quand des tests sont élaborés pour servir de critères d'admissibilité ou à titre de prérequis pour l'adoption de certaines mesures, dans le cadre de la mesure législative subordonnée, ils devraient être énoncés en termes objectifs, et non subjectifs. Il faudrait éviter d'utiliser des tests, des prérequis ou des critères définis à partir d'une certaine opinion ou en fonction de la nécessité de satisfaire à certains individus.
3. La loi habilitante est l'instrument approprié pour accorder des pouvoirs discrétionnaires et non pas les mesures législatives afférentes.
4. Toute personne se voyant refuser une licence ou un permis, ou dont la licence ou le permis est suspendu, annulé ou révoqué, conformément aux dispositions d'une mesure législative subordonnée, devrait, en vertu de cette même mesure, avoir le droit de se faire entendre pour contester la décision rendue, le droit d'obtenir les raisons à l'origine de celle-ci et le droit d'être informée sur tout renseignement défavorable contenu dans un rapport soumis au décideur. Ces droits devraient être octroyés même s'il existe déjà un droit d'appel, car la personne visée ne devrait pas être obligée d'entamer des poursuites; en outre, l'existence de ces droits, contribuerait à assurer le maintien de la juridiction de la Cour fédérale, élaborée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

U. EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ CIVILE

(Paragraphe 139)

Il faudrait éviter de tenter, en vertu d'une mesure législative subordonnée, de soustraire les organismes gouvernementaux aux conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs

V. STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT

(Paragraphs 140-141)

The status of the National Revenue Department's Interpretation Bulletins and Information Circulars, and their equivalents in other Departments of State and agencies, must be carefully examined when the definition of a statutory instrument is amended.

W. AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSE OF PARLIAMENT

(Paragraph 142)

1. Greater use should be made of affirmative and negative resolution procedures in the drafting of Bills.

2. A complete code governing both affirmative and negative resolutions should be adopted either by the amendment of section 28A of the Interpretation Act or by the adoption by the two Houses of Standing Orders (preferably identical) setting out in detail the procedures to be followed in the two Houses.

APPENDIX I—DETAILED CONSIDERATION OF THE PRESENT DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

I

In order to put the matter in a perspective which is both rational and historical, even if not one entirely *in pari materia* (in analogous cases), it is as well to look at the law before January 1, 1972 when the Statutory Instruments Act came into force, together with proposals for change, as also at the definition of a statutory instrument under the United Kingdom legislation, a definition which, so it appears, has not been without its effect locally.

The old Regulations Act, R.S.C. 1952 Cap. 235, for all the criticism levelled at it by the MacGuigan Committee⁴⁹ had at least the virtue of containing a fairly simple, even if not a broadly encompassing, definition of "regulation", the then term of art, the phrase "statutory instrument" being nowhere used. A "regulation", so the Act ran, meant:

"a rule, order, regulation or by-law or proclamation,

(i) made, in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, by the Governor in Council, the Treasury Board, a Minister of the Crown, or a board, commission, corporation or other body or person that is an agent or servant of Her Majesty in right of Canada; or

(ii) for the contravention of which" (even if not made in the exercise of a legislative power by any of the desig-

neurs, ou de celles de leurs membres, qu'il s'agisse d'une responsabilité délictuelle ou contractuelle.

V. TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(Paragraphs 140-141)

Il conviendrait d'étudier attentivement le statut des Bulletins d'interprétation et des circulaires d'information publiés par le ministère du Revenu national, et celle des publications correspondantes distribuées par les autres ministères et organismes fédéraux, au moment de modifier la définition d'un texte réglementaire.

W. APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT

(Paragraphe 142)

1. On devrait incorporer plus souvent dans la rédaction des projets de lois des procédures de résolutions affirmatives et négatives.

2. Un code complet des procédures de résolutions affirmatives et négatives devrait être établi, soit par une modification de l'article 28A de la Loi d'interprétation ou par l'adoption par chacune des Chambres d'un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.

ANNEXE I - ÉTUDE DÉTAILLÉE DE LA DÉFINITION ACTUELLE DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE

I

Afin de situer la question dans une perspective qui est à la fois rationnelle et historique, même si ce n'est pas exactement sous le même aspect, il convient d'examiner la loi qui existait avant le 1^{er} janvier 1972, date de l'entrée en vigueur de la Loi sur les textes réglementaires, ainsi que les propositions de changement, et la définition de texte réglementaire aux termes de la loi du Royaume-Uni, définition qui, semble-t-il, n'a pas été sans effet au niveau local.

L'ancienne Loi sur les règlements (S.R.C. 1952, C. 235), malgré toutes les critiques exprimées par le Comité MacGuigan,⁴⁹ avait au moins le mérite de contenir une définition assez simple, même si elle n'était pas exhaustive, de «règlement», terme utilisé alors, car l'expression «texte réglementaire» n'y était nulle part utilisée. «Règlement», d'après la loi, signifiait:

«une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté

(i) établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, par le gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada, ou

(ii) pour l'infraction duquel «(même s'il n'est pas établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif par l'un des organis-

nated persons or bodies) "a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament."

Four exceptions were specified, two of which have been continued in the present Statutory Instruments Act as exceptions to the definition of a statutory instrument (section 2 (1) (d)(iii) and (vi)). The third exception, relating to the status of rules of courts, has been continued in modified form, and the fourth—"an order or decision of a judicial tribunal"—has been included within the third.

The MacGuigan Committee noted the potential restrictiveness of the test "made, in the exercise of a legislative power", as also the fact that in its view prerogative orders of a legislative character should be classified as delegated legislation in the negative sense that Parliament, by not abolishing the Prerogative, had permitted the making of law under it. Whatever may be thought of so Whiggish a view of the Prerogative, section 2 (1) (d)(ii) of the Statutory Instruments Act does at least make one thing clear, namely, that any rule, etc. made by virtue of the Prerogative by the Governor in Council is a statutory instrument.

Continuing in force during the era of the old Regulations Act (which ceased to have effect on December 31, 1971), and to the present day is the definition of "regulation" contained in the Interpretation Act. That Act defines an *enactment* as

"an Act or regulation or any portion of an Act or regulation."

and a *regulation* as including

"an order, regulation, order-in-council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council."

While the catalogue of types of instrument is not identical with the opening words of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act, it is substantially similar and paragraphs (a) and (b) above are identical with section 2 (1) (d)(i) and section 2 (1) (d)(ii) with the limiting words excluded. The genesis of the definition of statutory instrument in the definition of "regulation" adopted in the Interpretation Act in 1967-1968 C. 7 is readily apparent. The examination of this definition also confirms the view that all the words in section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act following "in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act of Parliament" constitute a single limitation, a point whose significance will become apparent infra.

The overall picture then is this:

(a) For the purposes of the Interpretation Act there is a definition of "regulation" which is considerably wider than

mes ou personnes désignées) «une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement.»

Quatre exceptions étaient énoncées, dont deux ont été reprises par la loi actuelle sur les textes réglementaires comme exceptions à la définition de texte réglementaire (sous-alinéas 2 (1) d)(iii) et (vi)). La troisième exception, ayant trait au statut des règles des tribunaux, a été reprise sous une forme modifiée, et la quatrième—"un ordre ou une décision d'un tribunal judiciaire"—a été incluse dans la troisième.

Le Comité MacGuigan a noté le caractère restrictif possible du test que constitue le passage «établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif», et a estimé que les décrets de type législatif édictés en vertu de la prérogative devraient être classés comme mesures législatives subordonnées par suite du principe négatif voulant que le Parlement, en n'abolissant pas la prérogative, ait permis qu'on y ait recours pour légiférer. Le caractère whig de cette conception de la prérogative n'efface en rien le fait que le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires est clair sur au moins l'un de ses aspects, soit qu'une règle, etc., faite en vertu de la prérogative, par le gouverneur en conseil, constitue un texte réglementaire.

La définition de «règlement» de la Loi d'interprétation, en vigueur à l'époque de la Loi sur les règlements, (qui est demeurée en vigueur jusqu'au 31 décembre 1971) l'est toujours aujourd'hui. Cette Loi définit un *texte législatif* comme

«une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement».

et un *règlement* comme comprenant

«une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi

a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou

b) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité.»

Bien que l'énumération des types de textes ne corresponde pas exactement aux premiers mots du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, elle y est semblable et les alinéas a) et b) ci-dessus sont identiques aux sous-alinéas 2 (1) d)(ii), *termes limitatifs exclus*. On se rend compte dès l'abord que la définition de texte réglementaire découle directement de la définition de «règlement» contenue dans la Loi d'interprétation (1967-1968, c. 7). L'examen de cette définition confirme également l'opinion selon laquelle tous les termes du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires qui suivent «dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime» constitue une seule restriction, question dont l'importance deviendra apparente plus loin.

Dans l'ensemble, la situation est donc celle-ci:

(a) Aux fins de la Loi d'interprétation, il existe une définition de «règlement» qui est considérablement plus large que

that of "statutory instrument" in the Statutory Instruments Act. This wide definition is of importance in section 6 and 7 of the Interpretation Act concerning commencement, repeal and the making of regulations before an Act comes into force. Since the word "enactment" includes "regulation" the wide definition is also of importance in every provision of the Interpretation Act which refers to "enactment".

(b) There is a definition of "statutory instrument" in section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act which is of importance primarily in delimiting the scope of parliamentary scrutiny, since the Act does not lay down any regime governing the registration and publication of statutory instruments as such. There are the further points that (i) a statutory instrument that is not published in the Canada Gazette may, perhaps, not be judicially noticed (section 23) and (ii) the right of public access under section 24 extends only to statutory instruments as defined in the Statutory Instruments Act. Only *some* statutory instruments must be registered. Vide section 6.

(c) There is a species of statutory instrument known as a regulation, as defined by the Statutory Instruments Act, to which special rules as to registration and publication attach.

The overall result can best be shown by the use of the diagrams at the end of this Appendix

Turning to the United Kingdom legislation one finds that there is but one class of documents, that of "statutory instruments". There is no sub-class of "regulation" to which any special rules apply. However, the class *statutory instrument* is not as wide as the class *regulation* proposed by the MacGuigan Committee for adoption in Canada. The United Kingdom legislation also distinguishes between Acts passed before and those passed after the commencement of the Statutory Instruments Act, 1946 (1st January 1948). In the case of the latter a statutory instrument is defined in this wise:

"Where ... power to make, confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation is conferred on His Majesty in Council or on any Minister of the Crown, then *if the power is expressed*

(a) in the case of a power conferred on His Majesty, *to be exercisable by Order in Council*;

(b) in the case of a power conferred on a Minister of the Crown *to be exercisable by statutory instrument*;

any document by which that power is exercised shall be known as a 'statutory instrument' and the provisions of this Act shall apply thereto accordingly."

An example of the type of legislative drafting envisaged in the above provision is found in section 8 (1) of the Statutory Instruments Act itself which reads:

"8 (1) The Treasury may, with the concurrence of the Lord Chancellor and the Speaker of the House of Com-

celle de «texte réglementaire» dans la Loi sur les textes réglementaires. Cette large définition revêt une certaine importance par rapport aux articles 6 et 7 de la Loi d'interprétation au sujet de l'entrée en vigueur, l'abrogation et l'établissement des règlements avant qu'une loi n'entre en vigueur. Puisque l'expression «texte législatif» comprend «règlement», cette définition a également une certaine importance dans toutes les dispositions de la Loi d'interprétation qui ont trait à un «texte législatif».

(b) Le sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires donne une définition de «texte réglementaire» qui a des répercussions importantes sur la délimitation de la portée de la vérification par le Parlement, puisque la Loi n'établit aucun régime visant l'enregistrement et la publication des textes réglementaires. De plus, (i) un texte réglementaire qui n'est pas publié dans la Gazette du Canada risque de ne pas être admis d'office en justice (article 23); et (ii) le droit d'accès du public en vertu de l'article 24 s'étend uniquement aux textes réglementaires définis dans la Loi sur les textes réglementaires. Seuls *certain*s textes réglementaires doivent être enregistrés (voir article 6).

(c) Il existe une catégorie de textes réglementaires connus sous le nom de règlements, selon la définition donnée dans la Loi sur les textes réglementaires, à laquelle se rattachent certaines règles spéciales d'enregistrement et de publication.

Les diagrammes suivants illustreront bien la situation dans son ensemble.

Si l'on examine la loi du Royaume-Uni à cet égard, on constate qu'il n'y existe qu'une seule catégorie de documents, celle des «textes réglementaires». Il n'y a pas de sous-catégorie de «règlements» à laquelle des règles spéciales s'appliquent. Toutefois, la catégorie des *textes réglementaires* n'est pas aussi vaste que la catégorie des *règlements* dont l'adoption au Canada a été proposée par le Comité MacGuigan. La loi du Royaume-Uni établit aussi une distinction entre les lois adoptées avant et après l'entrée en vigueur du *Statutory Instruments Act* de 1946 (1^{er} janvier 1948). Dans le cas de cette dernière, un texte réglementaire se définit comme suit:

«Lorsque . . . le pouvoir d'établir, de sanctionner ou d'approuver des ordonnances, des règles, des règlements et d'autres mesures législatives subordonnées est conféré à Sa Majesté en conseil ou à tout ministre de la Couronne, si *ledit pouvoir est énoncé*

a) dans le cas d'un pouvoir conféré à Sa Majesté, comme *pouvant être exercé par décret en conseil*;

b) dans le cas d'un pouvoir conféré à un ministre de la Couronne, comme *pouvant être exercé par texte réglementaire*;

tout document par lequel ce pouvoir est exercé est réputé constituer un «texte réglementaire» et les dispositions de la présente loi s'y appliquent en conséquence.»

On trouve au paragraphe 8 (1) du *Statutory Instruments Act* un exemple du type de formule législative à employer en conformité de cette disposition:

«8 (1) Le Trésor peut, avec l'assentiment du Lord Chancelier et de l'Orateur de la Chambre des communes, *par*

mons, *by statutory instrument*, make *regulations* for the purposes of this Act, and such regulations ...”

It will be seen that the question of whether a document is, or is not a statutory instrument, depends on the express style of making declared by Parliament; that is to say, whether by Order in Council or by statutory instrument, and *not* upon the use of a formula “make regulations”, “make orders”, “make rules”, etc. It can be seen, too, that if the Minister proceeds by statutory instrument the document he makes (“any document”) is a statutory instrument even if, in the case, for example, of section 8 (1) of the Statutory Instruments Act the section were to read: “may ... by statutory instrument prescribe ...”. This point may be summarized by saying that a document made in the exercise of a power conferred by an Act of Parliament is a statutory instrument if it is made by a Minister and the Act provides that the power is exercisable by statutory instrument, or if it is made by Her Majesty and is an Order in Council.

As to enabling Acts passed before the commencement of the Statutory Instruments Act, whether or not delegated legislation made under them are statutory instruments depends upon whether a power to make a *statutory rule* within the meaning of the Rules Publication Act 1893 was conferred on the body making the legislation. If such power had been conferred any document by which it is exercised is a statutory instrument, unless otherwise expressly provided in the Statutory Instruments Regulations. Under the Rules Publication Act *statutory rules* means rules, regulations or bye-laws made under an Act of Parliament by, amongst others, Her Majesty in Council, the judicial Committee, the Treasury, the Lord Chancellor of Great Britain, or the Lord Lieutenant or Lord Chancellor of Ireland, or a Secretary of State, the Admiralty, the Board of Trade, the Local Government Board for England or Ireland, the Chief Secretary for Ireland, or any other Government Department.

II

The Committee’s unsuccessful attempts to grapple with the definition of a statutory instrument led it to ask the Department of Justice for its view of its meaning. A reply dated June 13, 1975, was received from Mr. H. McIntosh, Q.C., Director, Legal Services, Privy Council Office, in the following terms:

Mr. Ross (Principal Legal Adviser to the Privy Council Office) has referred to me your letter of May 21st, informing him that it was felt that the work of the Committee would be greatly helped if he could put in writing the interpretation the Privy Council Office gives to a “statutory instrument” as defined in the Statutory Instruments Act.

As I read the proceedings of the Committee, the main difficulty with the definition and the one on which it would like our views is as to the meaning of the words “by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established” in subparagraph (i). It is our reading of these words that in order for an instrument to be a statutory instrument, the enactment pursuant to which the

texte réglementaire, établir des *règlements* aux fins de la présente loi, et les *règlements* . . . »

On verra que le statut de texte réglementaire conféré au document dépend de la catégorie dont le Parlement l’a expressément qualifié: il dépend de l’utilisation des expressions «par décret du Conseil» ou «par texte réglementaire», et non de formules telles que «établit des règlements», «établit des ordonnances», «établit des règles», etc. On peut voir aussi que si le ministre procède par texte réglementaire le document qu’il établit («tout document») est un texte réglementaire même si, dans le cas par exemple du paragraphe 8 (1) du *Statutory Instruments Act*, l’article se lisait comme suit: «peut . . . par texte réglementaire, prescrire . . . ». En bref, un document établi dans l’exercice d’un pouvoir conféré par une loi du Parlement constitue un texte réglementaire s’il est établi par un ministre et que la Loi stipule que le pouvoir peut être exercé par texte réglementaire, ou s’il est établi par Sa Majesté et constitue un décret en conseil.

Dans le cas des lois habilitantes adoptées avant l’entrée en vigueur du *Statutory Instruments Act*, une mesure législative subordonnée édictée en vertu d’une de ces lois constitue un texte réglementaire si le pouvoir d’établir une *règle statutaire* aux termes de la *Rules Publication Act* de 1893 a été conféré à l’organisme qui établit la mesure législative. Si un tel pouvoir a été conféré, tout document par lequel il est exercé est un texte réglementaire, sous réserve d’une prescription expresse du contraire dans les règlements relatifs aux textes réglementaires. En vertu de la *Rules Publication Act*, on entend par *règle statutaire* toute règle, tout arrêté ou règlement administratif établi en vertu d’une loi du Parlement par, notamment, Sa Majesté en conseil, le Comité judiciaire, le Trésor, le Lord Chancelier de la Grande-Bretagne, ou le Lord Lieutenant ou Lord Chancelier d’Irlande, ou un Secrétaire d’État, l’Amirauté, le ministère du Commerce, le ministère des Affaires municipales d’Angleterre ou d’Irlande, le Premier Secrétaire de l’Irlande, ou tout autre ministère de l’État.

II

Devant son incapacité à circonscrire la définition de «texte réglementaire» d’une manière satisfaisante, le Comité a demandé au ministère de la Justice son avis sur la signification de cette définition. M. H. McIntosh, c.r., alors principal conseiller juridique du bureau du Conseil privé, a, en date du 13 juin 1975, répondu en ces termes:

M. Ross (principal conseiller juridique du bureau du Conseil privé) m’a transmis votre lettre du 21 mai dernier, dans laquelle vous lui demandez, dans le but de faciliter grandement le travail du Comité, de vous communiquer par écrit l’interprétation que le Bureau du Conseil privé donne à l’expression «texte réglementaire» définie dans la Loi sur les textes réglementaires.

A la lecture des délibérations du Comité, il m’a semblé que la principale difficulté que lui pose la définition, et celle sur laquelle il aimerait avoir notre avis, a trait à la signification des termes «par laquelle ou sous le régime de laquelle l’établissement de ce texte est autorisé expressément» au sous-alinéa (i). Nous estimons que pour qu’un document constitue un texte réglementaire, le texte législatif confor-

instrument is made must expressly authorize its issuance, making or establishment. For example, a provision of an Act may provide that the Governor in Council may by order exempt persons from the application of the Act. In our view, the resulting order would be a statutory instrument because it would be an order made in the exercise of a power conferred by or under an Act of Parliament "under which such instrument (i.e., the order) is *expressly* authorized to be made". If the enactment had provided the Governor in Council may exempt persons from the application of the Act, then the resulting instrument of exemption would not, in our view, be a statutory instrument because no instrument is expressly authorized to be issued, made or established. The distinction is perhaps a fine one but it is, I suggest, one borne out by the words of the Act. We can think of no other construction to give to these words and, as you know, there is a presumption in the construction of statutes that Parliament intends meaning to be given to all words in a statute.

In the case of the Nova Scotia Egg Order, the Commodity Board is authorized to make orders fixing, imposing and collecting levies and charges from persons in Nova Scotia who are engaged in the marketing of eggs. An order made by the Commodity Board would therefore, for the reasons mentioned above, be a statutory instrument as that term is defined in the Act. It was also our view that the order being made in the exercise of a legislative power conferred by the Act would be a regulation as that term is defined in the Statutory Instruments Act.

I hope that this explanation will be of assistance to you and to members of the Committee and if I can be of any further assistance in this regard, please let me know.

Yours truly,

H. McIntosh,
Director, Legal Services.

Section 2 (1) (d)(i), which lies at the root of the problem reads:

"in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates;"

In his letter of 13th June 1975, Mr. McIntosh deals with the words "... by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established ...". The result of the view taken as to the meaning of those words can be seen in both the second and third paragraph of his letter and is illustrated further by examples of regulations, other statutory instruments and documents not being statutory instruments furnished for the Committee's meetings of 3rd, 10th and 17th July 1975 and now reproduced in Issues 34, 35 and 36 of the

mément auquel il est établi doit expressément autoriser son établissement. Par exemple, une disposition d'une loi peut stipuler que le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter certaines personnes de l'application de la Loi. A notre avis, le décret qui en résulterait serait un texte réglementaire parce qu'il constituerait un décret établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu ou sous le régime d'une loi du Parlement par laquelle «l'établissement de ce texte (c'est-à-dire du décret) est autorisé *expressément*». Si le texte législatif avait stipulé que le gouverneur en conseil pouvait exempter certaines personnes de l'application de la Loi, alors le texte d'exemption qui en résulterait ne serait pas, à notre avis, un texte réglementaire, parce que l'établissement d'aucun texte ne serait expressément autorisé. La distinction est peut-être ténue, mais elle s'appuie, je le crois, sur les termes de la loi. Nous ne pouvons songer à aucune autre interprétation de ces termes et, comme vous le savez, il y a présomption, dans l'interprétation des lois, que le Parlement entend que tous les termes des lois aient une signification.

Dans le cas du Décret relatif aux oeufs de la Nouvelle-Écosse, l'Office est autorisé à rendre des ordonnances pour fixer, imposer et percevoir des cotisations ou droits à payer par des personnes qui se trouvent dans la province de la Nouvelle-Écosse et qui s'adonnent à la commercialisation des oeufs. Une ordonnance rendue par l'Office serait par conséquent, pour les raisons mentionnées plus haut, un texte réglementaire d'après la définition qu'en donne la loi. Nous croyons aussi que l'ordonnance rendue dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par la loi serait un règlement d'après la définition qu'en donne la Loi sur les textes réglementaires.

J'espère que cette explication vous sera utile ainsi qu'aux membres du Comité, et si je puis encore vous aider, n'hésitez pas à me le faire savoir.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

Le directeur du contentieux,
H. McIntosh.

Le sous-alinéa 2 (1) d)(i), qui constitue le noeud du problème, se lit comme suit:

«dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte,»

Dans sa lettre du 13 juin 1975, M. McIntosh traite des termes "... par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément ...". On peut constater le résultat de l'avis donné sur la signification de ces termes aux deuxième et troisième paragraphes de sa lettre et, plus loin, dans des exemples de règlements, d'autres textes réglementaires et de documents qui ne sont pas des textes réglementaires et qui ont été fournis pour les séances du Comité des 3, 10 et 17 juillet 1975 et qui sont maintenant

Committee's Proceedings. Mr. McIntosh subsequently appeared before the Committee on 30th October 1975 and as a result it became clear that the Crown's position on the interpretation of section 2 (1) (d)(i) was to the following effect, namely:

(i) That an instrument is not expressly authorized to be issued, made or established unless it is authorized to be issued, made or established under the name or title of a class of instruments of which the particular instrument is one, i.e., an instrument is not a statutory instrument unless issued, made or established under an enabling power containing a magic formula consisting of the preposition "by" immediately followed by an abstract noun which is the name of a class of instruments;

(ii) That an instrument issued, made or established in the execution of a magic formula will not be a statutory instrument, notwithstanding the magic formula, if its effect is to confer power on another person or body to do some further act or to make rules (On 30th October Mr. McIntosh was led to concede that this exclusion did not accord with the Privy Council Office's practice of regarding as statutory instruments Orders, issued by the Governor in Council under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, which confer on Marketing Boards powers of regulation and of imposition of levies and charges. Subsequently, in conversation with the Committee's counsel, Mr. McIntosh adhered to his interpretation and opined that the Privy Council Office had erred in regarding such Orders as statutory instruments. That they would thereby be removed from scrutiny was not regarded as of great consequence since they were formal documents. However, the Committee can not see that any good can be regarded as coming from removing documents from scrutiny. And it would say that the scrutiny of the regulations actually made by the Marketing Boards in the execution of the powers given to them by the Orders in question would be made impossible in terms of criteria 1, 4, 6 and 11 unless the Orders are treated as regulations or as documents which should in the public interest be published in the Gazette under an SI number.);

(iii) That a document is not an instrument within the opening words of section 2 (1) (d) unless

(a) it is a document referred to in the magic formula in the particular enabling power in question; and

(b) it is one of the types of documents listed in the opening words of section 2 (1) (d) or is an "other instrument", that phrase being interpreted by the *eiusdem generis* rule. No common characteristic has been specified and without it the *eiusdem generis* rule cannot be applied.

reproduits dans les fascicules 34, 35 et 36 des délibérations du Comité. M. McIntosh a par la suite comparu devant le Comité, le 30 octobre 1975, et il est devenu évident que la position de la Couronne sur l'interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) était la suivante:

(i) Que l'établissement d'un texte n'est autorisé expressément que s'il est autorisé à être établi sous le nom, ou le titre, d'un type de textes dont ce texte fait partie, c'est-à-dire qu'un texte n'est pas un texte réglementaire s'il n'est pas établi en vertu d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique, introduisant par la préposition «par» le nom abstrait d'un type de textes;

(ii) Qu'un texte établi au moyen de cette formule magique n'est pas un texte réglementaire, nonobstant la formule magique, s'il a pour effet de conférer le pouvoir à une autre personne ou à un autre organisme d'accomplir un autre acte ou d'établir des règles (le 30 octobre, M. McIntosh a été amené à concéder que cette exclusion ne concordait pas avec la pratique du Bureau du Conseil privé, qui consiste à considérer comme des textes réglementaires les décrets édictés par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, décrets qui confèrent aux commissions de commercialisation les pouvoirs de réglementation et d'imposition de cotisations et de droits. Par la suite, lors d'une conversation avec les conseillers juridiques du Comité, M. McIntosh a persisté dans son interprétation et a exprimé l'avis que le Bureau du Conseil privé s'était trompé en considérant de tels décrets comme des textes réglementaires. On n'a pas considéré que le fait qu'ils seraient, partant, soustraits à toute vérification puisse tellement prêter à conséquence puisqu'il s'agissait de documents purement formels. Toutefois, le Comité ne peut voir aucun effet positif dans le fait de soustraire des documents à la vérification. Il croit même que la vérification des règlements effectivement faits par les commissions de commercialisation dans l'exécution des pouvoirs qui leur sont donnés par les décrets en question serait rendue impossible pour ce qui est des critères 1, 4, 6 et 11, à moins que les décrets ne soient considérés comme des règlements ou comme des documents qui, dans l'intérêt du public, devraient être publiés dans la Gazette sous la rubrique TR);

(iii) Qu'un document n'est pas un texte réglementaire aux termes du début de l'alinéa 2 (1) d) si

a) ce n'est pas un document mentionné expressément dans la formule magique du pouvoir habilitant en question; et si

b) ce n'est pas l'un des types de documents énumérés dans le début de l'alinéa 2 (1) d) ou si ce n'est pas un «autre texte», cette expression étant interprétée comme étant un texte de la même nature en vertu de la règle *eiusdem generis*. Aucune caractéristique commune n'a été précisée pour ces autres textes; la règle *eiusdem generis* ne peut donc pas s'appliquer.

The following points can be made about the interpretation adopted by the Privy Council Office.

1. The result is absurd and produces quite arbitrary results as between documents having precisely the same legal effect and made under the same enabling statute, for example, Levies Orders made under the Agricultural Products Marketing Act, section 2 (2). Levies Orders will be either regulations or documents not being statutory instruments at all depending on whether or not the intermediate enabling authority (e.g. a Milk Order) reads "... may *by order* fix, impose and collect ..." or "... may fix, impose and collect ...". Any interpretation which produces so absurd a result, especially under a piece of legislation, such as the Statutory Instruments Act, designed to enact a grand plan for the registration and scrutiny of statutory instruments, can only be accepted if it stands forth clearly from the very language of the Act. Such is certainly not the case with section 2 (1) (d)(i).

2. It can be accounted a strained interpretation as can be seen by testing it in the context of section 17 of the Financial Administration Act, which has become very familiar to the Committee. Section 17 empowers the Governor in Council to remit a tax in these words:

"The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty."

Section 17 does not read: "The Governor in Council ... may *by order* remit ...". Hence, in the Privy Council Office's view Remission Orders under section 17 cannot be statutory instruments. Yet, the Governor in Council can only act lawfully through the means permitted by the constitution or by statute, and that means is the Order in Council. If then an Order in Council is made and issued exempting X from some tax, how can it be said that the Order was not expressly authorized to be made and issued? The Committee notes that some Remission Orders, but by no means all, are published in the Canada Gazette Part II as a matter of public interest.

3. If the intention of Parliament had been that suggested by the Legal Advisers to the Privy Council Office one would have expected to find some clear and additional words, or a definition of statutory instrument couched in terms which defined it in terms of the particular type of instrument to be made, established or issued, e.g.:

"... by or under which such instrument is by that name expressly authorized to be issued, made or established."

OR

"... by or under which such instrument is expressed to be issued, made or established in that manner and form ..."

4. It may be thought that what Parliament was intending to do was to introduce in a compendious and more general form of words a test along the lines of the United Kingdom test for post 1948 statutory instruments. Indeed, this view

On peut commenter ainsi l'interprétation adoptée par le Bureau du Conseil privé.

1. Le résultat est absurde et engendre des distinctions tout à fait arbitraires entre des documents qui ont précisément la même portée juridique et qui sont établis en vertu de la même loi habilitante, par exemple, les ordonnances sur les cotisations à payer édictées en vertu du paragraphe 2 (2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Les ordonnances sur les cotisations à payer constituent des règlements ou des documents qui ne sont absolument pas des textes réglementaires suivant que le texte habilitant intermédiaire (par exemple un décret sur le lait) se lise «... peut, *par décret*, fixer, imposer et percevoir ...» ou «... peut fixer, imposer et percevoir ...». Toute interprétation qui produit un résultat aussi absurde, surtout en vertu d'un texte législatif comme la Loi sur les textes réglementaires, conçue pour instituer un programme général d'enregistrement et de vérification des textes réglementaires, ne peut être acceptée que si elle s'impose nettement d'après le libellé même de la loi. Ce n'est certes par le cas du sous-alinéa 2 (1) (d)(i).

2. On peut dire qu'il s'agit d'une interprétation exagérée lorsqu'on l'applique à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière qui est devenu bien connu du Comité. L'article 17 autorise le gouverneur en conseil à remettre un impôt, droit ou peine en ces termes:

«Sur la recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.»

L'article 17 ne stipule pas: «Le gouverneur en conseil peut, *par décret*, remettre ...». Dès lors, de l'avis du Bureau du Conseil privé, les décrets de remise établis en vertu de l'article 17 ne peuvent être des textes réglementaires. Pourtant, le gouverneur en conseil ne peut agir conformément à la loi qu'en se servant du moyen permis par la constitution ou par la loi, et ce moyen est le décret en conseil. Si alors un décret en conseil est établi de façon à exempter X d'un impôt quelconque, comment peut-on dire que l'établissement du décret n'avait pas été expressément autorisé? Le Comité note que certains décrets de remise, sont publiés, dans l'intérêt public, dans la Partie II de la Gazette du Canada; mais tous ne le sont pas, loin de là.

3. Si l'intention du Parlement avait été celle que lui prêtent les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, on se serait attendu à trouver des dispositions additionnelles qui soient précises ou une définition de texte réglementaire qui impose l'énonciation du type particulier de texte qui doit être établi, par exemple:

«... par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est sous ce nom expressément autorisé.»

OU

«... par laquelle ou en vertu de laquelle l'établissement de ce texte est énoncé comme étant autorisé de cette manière et sous cette forme ...»

4. On peut penser que le Parlement avait l'intention d'instituer par un libellé succinct et plus général, un test correspondant à peu près à celui que le Royaume-Uni a établi pour les textes réglementaires postérieurs à 1948. Cette

Clauses introduced by the word “otherwise” are usually limiting or excluding clauses, an example of which clearly appears in section 2 (1) (d)(ii)

“... any rule, order, etc. issued, made or established

(ii) by or under the authority of the Governor in Council *otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament.*”

The “otherwise” clause here excludes from the totality of documents issued, made or established by the Governor in Council all those issued, made or established pursuant to statutes. Since the Governor in Council may act only pursuant to statute or the common law, which is to say the Royal prerogative, the subtraction leaves all documents issued, made or established pursuant to the Prerogative by the Governor in Council. (Any that may lawfully be issued, made or established by the Crown alone are not statutory instruments.) Whether or not it would have been simpler and more direct to have drafted section 2 (1) (d)(ii) in terms of

“by or under the authority of the Governor in Council in exercise of the Royal Prerogative”

the use of the “otherwise” clause here does demonstrate that section 2 (1) (d)(i) relates to the class “documents issued, made or established pursuant to statute”, a class from which some documents are to be excluded in terms of the “otherwise” clause. Just what documents are to be excluded? On the Privy Council Office interpretation the answer would be *all* documents issued, made or established pursuant to statute. That is to say, section 2 (1) (d)(i) would effectively produce a result of zero. This conclusion is reached in the following manner:

(a) The Privy Council Office view of the opening words of section 2 (1) (d)(i) (those immediately preceding the “otherwise” clause) has already excluded all documents issued, made or established under powers which do not name the type of document to be issued, made or established. That is, the class has already been confined to instruments issued, made or established under a specific title or name, e.g. “by order”, “make regulations”, “by rule”, “by warrant”, “by by-law” and so on.

(b) Now that class is to be cut down further by the “otherwise” clause. Consider again a Levies Order made under an enabling Order made pursuant to section 2 (2) of the Agricultural Products Marketing Act, which Levies Order does read “... may by Order, fix, impose and collect ...”. This would be a statutory instrument in the Privy Council Office’s view. But is not the Milk Board, as well as being a body issuing “Orders”, also a body on which have been conferred powers or functions in relation to milk levies—their amount, manner of collection, etc.—levies which constitute matters to which the orders relate? The answer must be in the affirmative with the result that even Orders made pursuant to the power “by Order, fix, impose and collect levies”, will not be statutory instruments.

Les propositions introduites par le mot «autrement» sont habituellement limitatives ou exclusives, comme en témoigne nettement le sous-alinéa 2 (1) d)(ii):

«... une règle, un décret etc. ... ou tout autre texte établi

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, *autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime*»

La proposition commençant par «autrement» exclut ici de la totalité des documents établis par le gouverneur en conseil tous ceux qui sont établis conformément à des lois. Comme le gouverneur en conseil ne peut agir que conformément à une loi ou à la *common law*, c'est-à-dire à la prérogative royale, il ne reste que tous les documents établis conformément à la prérogative par le gouverneur en conseil. (Tous ceux qui peuvent être légalement établis par la Couronne elle-même ne sont pas des textes réglementaires.) Qu'il ait été ou non plus simple et plus direct de rédiger le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) comme suit:

«par le gouverneur en conseil ou sous son autorité dans l'exercice de la prérogative royale»

l'utilisation de la proposition introduite par «autrement» démontre ici que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) s'adresse à la catégorie des «documents établis conformément à une loi», catégorie dont certains documents sont exclus par la proposition introduite par «autrement». Quels documents, au juste, doivent en être exclus? D'après l'interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé, ce serait *tous* les documents établis conformément à une loi. Ainsi, le sous-alinéa 2 (1) d)(i) donnerait en fait un résultat nul. On en arrive à cette conclusion de la manière suivante:

a) Le Bureau du Conseil privé dans son interprétation du début du sous-alinéa 2 (1) d)(i) (qui précède immédiatement l'adverbe «autrement») a déjà exclu tous les documents établis en vertu de textes habilitants qui ne nomment pas le type de document qui doit être établi. Ainsi, la catégorie se limite déjà aux textes établis sous un titre ou un nom précis, par exemple «par décret», «par arrêté», «par règle», «par mandat», «par règlement administratif» etc.

b) Maintenant, cette catégorie est limitée encore davantage par la proposition introduite par «autrement». Considérons à nouveau une ordonnance sur les cotisations à payer établie en vertu d'un décret habilitant édicté conformément au paragraphe 2 (2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, laquelle ordonnance stipule: «... peut, par décret, accorder la faculté de fixer, d'imposer et de percevoir ...». Il s'agirait d'un texte réglementaire, de l'avis du Bureau du Conseil privé. Mais la Commission du lait, tout en étant un organisme établissant des «décrets», n'est-elle pas également un organisme auquel ont été attribués des pouvoirs ou des fonctions relativement aux cotisations à payer sur le lait (leur montant, la manière dont elles sont perçues, etc.) cotisations qui constituent une question à laquelle se rapporte le texte? La réponse doit être affirmative, de sorte que même les décrets établis conformément au pouvoir «par

This *reductio ad absurdum* demonstrates first, that the “otherwise” clause in section 2 (1) (d)(i) cannot be ignored, and, secondly, that once it is brought into operation its effect in combination with the interpretation given by the Privy Council Office to the preceding words of section 2 (1) (d)(i) is to vacate altogether the class of statutory instruments made pursuant to statute. In other words, one would exclude first all those instruments not made pursuant to powers which name the title of the document and, secondly, all those which are made by a body on which has been conferred powers or functions in relation to the subject matter of the instrument.

Although it was doubted *supra*, Mr. McIntosh’s view could possibly be supportable if the “otherwise” clause were not there. However, it is there on the stairs and all the wishing in the world will not remove it.

6. The use of the *eiusdem generis* rule in interpreting the words “otherwise instrument” at the close of the catalogue which opens section 2 (1) is totally unsatisfactory. No common characteristic has been put forward. The only possible meaning to give to “other document” is any document issued pursuant to statutory or prerogative authority in which is exercised a subordinate law making function. The words cannot be construed in any other light, since if they are interpreted *eiusdem generis* with the preceding catalogue of documents the only common feature of all the documents listed is that they habitually are the means of exercising a subordinate law making power. Similarly, if the words “other instrument” are read *noscitur a sociis* with the words that precede them, an identical conclusion flows.

III

The Committee takes the view that while the wording of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act is obscure, the Privy Council Office’s interpretation of it is quixotic in operation and subversive of the Committee’s functions and is an unwarranted attempt so narrowly to confine the Committee’s jurisdiction as to hamstring it. Unlike the President of the Privy Council⁵⁰, the Committee does not think that it is to be expected that there should be difficulty in defining a statutory instrument.

The crux of the matter lies in the words of section 2 (1) (d)(i) which read

“..., by or under which (power) such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates ...”

Because of the absurd results which flow from splitting this phrase into two tests, producing, as was shewn in II(5) *supra*, a class of zero, it must follow that, notwithstanding the normal

décret, ... de fixer, d’imposer et de percevoir» ne seront pas des textes réglementaires.

Cette réduction à l’absurde démontre premièrement que la proposition introduite par «autrement» au sous-alinéa 2 (1) d)(i) ne peut pas être négligée, et, deuxièmement, que lorsqu’elle est utilisée, son effet, combiné à l’interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé au début du sous-alinéa 2 (1) d)(i), est de réduire à néant la catégorie des textes réglementaires établis conformément à une loi. En d’autres termes, on exclurait d’abord tous les textes qui ne sont pas établis conformément à des pouvoirs qui nomment le titre du document et, deuxièmement, tous ceux qui sont établis par un organisme auquel ont été conférés des pouvoirs ou des fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte le texte.

Même si on l’a mis en doute plus haut, l’opinion de M. McIntosh pourrait se défendre si la proposition introduite par «autrement» n’existait pas. Toutefois, elle fait bel et bien partie de l’alinéa, et même avec la meilleure volonté du monde on ne pourrait réussir à en faire abstraction.

6. L’utilisation de la règle *eiusdem generis* pour interpréter les termes «tout texte» à la fin de l’énumération qui commence l’alinéa 2 (1) d) est totalement insatisfaisante. Aucune caractéristique commune n’a été établie. La seule signification qu’il est possible de donner à «tout texte» est la suivante: tout document établi conformément à une mesure législative habilitante ou à la prérogative, dans lequel est exercée une fonction législative subordonnée. Ces termes ne peuvent être interprétés d’une autre façon puisqu’ils sont interprétés comme étant de même nature que l’énumération précédente de documents, et que la seule caractéristique commune à tous les documents énumérés est qu’ils constituent habituellement le moyen d’exercer un pouvoir législatif subordonné. Pareillement, si les termes «tout texte» sont interprétés *noscitur a sociis*, soit en tenant compte des termes qui les précèdent, la même conclusion s’impose.

III

Le Comité croit que même si le libellé du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires est obscur, l’interprétation qu’en donne le Bureau du Conseil privé est inapplicable et va à l’encontre des fonctions du Comité; elle constitue une tentative injustifiable de restreindre le champ de compétence du Comité à un point tel que celui-ci devienne inopérant. Contrairement au Président du Conseil privé⁵⁰, le Comité ne croit pas que la définition d’un texte réglementaire doive nécessairement poser de difficultés.

Le noeud de problème réside dans les termes suivants du sous-alinéa 2 (1) d)(i):

«..., par laquelle ou sous le régime de laquelle l’établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l’attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ...»

En raison des résultats absurdes qui découlent de la division de cette expression en deux tests, ce qui produit, comme on l’a démontré en II(5) plus haut, une catégorie dans laquelle aucun

use of an "otherwise" clause as exemplified in section 2 (1) (d)(ii) as an independent limiting clause, in this one instance at least, the "otherwise" clause cannot stand independently of the words which precede it and that the entire phrase must be read as a single test or description of the type of statutory power which, if exercised to make an instrument, will render that instrument a "statutory instrument". In other words, not all *instruments* made in pursuance of a statutory power are statutory instruments. Perhaps the word "document" should be used as being more neutral than "instrument" and less perplexing. The mysterious words of section 2 (1) (d)(i) are consequently, intended to cut down the class of documents (i.e. the class of rules, orders, regulations, ordinances, directions, tariffs of costs of fees, letters patent, commissions, warrants, proclamations, by-laws, resolutions or other instruments) which can be statutory instruments to form a new class which may be further limited and cut down by the terms of section 2 (1) (d)(iii)-(vi).

What documents then are excluded by these mysterious words? This question should more properly be put: What documents made, etc. in pursuance of which statutory powers are excluded? It cannot be that what was sought to be excluded were documents of an administrative or executive, that is to say, a non-legislative character, for the distinction between documents made in the exercise of a legislative power and those not is the crux of the distinction between a statutory instrument and the species, regulations, a distinction so clearly drawn in section 2 (1) (d)(i) of the Act. Similarly, executive acts of the Governor in Council pursuant to the Prerogative are statutory instruments by force of sec. 2 (1) (d)(ii) of the Act. Nor can it be that the exclusion extends to working papers, or the giving of advice in any written forms, for these are expressly excluded from the definition by sec. 2 (1) (d)(v). The conclusion must be that the exclusion in sec. 2 (1) (d)(i) relates to documents made pursuant to some part of the powers conferred by statute to make non-legislative type documents. It cannot relate, as has been pointed out, to *all* documents containing non-legislative matter, but it does not follow from that conclusion that *all* documents made pursuant to statute but not in the exercise of a legislative power are statutory instruments. That is to say, all statutory instruments of a legislative character are regulations but not all instruments of a non-legislative character need be accounted statutory instruments.

Instruments or documents made pursuant to statute but of a non-legislative character take many forms and include everything from permits to sell postage stamps issued under the Post Office Act and Regulations to forms of contract drawn up by the Department of Supply and Services. Obviously, it cannot have been within the contemplation or intention of Parliament that such administrative documents be statutory instruments and subject to scrutiny. Such instruments, even if expressly authorized to be issued ("the Minister may grant permits")

texte n'entre, il doit s'ensuivre que malgré l'utilisation normale d'une proposition introduite par «autrement», dont nous trouvons un exemple au sous-alinéa 2 (1) d)(ii), comme une disposition restrictive indépendante, dans le cas qui nous occupe, la proposition introduite par «autrement» ne peut être dissociée des termes qui la précèdent et tout ce membre de phrase doit être lu comme un seul test ou une seule description du type de pouvoir statuaire qui, s'il est exercé dans le but d'établir un texte, fera de ce texte un «texte réglementaire». En d'autres termes, tous les *textes* établis conformément à un pouvoir statuaire ne sont pas des textes réglementaires. (Le terme «texte» et l'appellation anglaise correspondante, *instrument*, qui semblent prêter à confusion, seraient peut-être avantageusement remplacés par le mot plus neutre «documents».) Les termes mystérieux du sous-alinéa 2 (1) d)(i) visent donc à réduire la catégorie des documents (c'est-à-dire la catégorie des règles, décrets, arrêtés, ordres, directives, tarifs des coûts de droits, lettres patentes, commissions, mandats, proclamations, règlements administratifs, résolutions et autres textes) qui peuvent être des textes réglementaires pour former une nouvelle catégorie qui peut être davantage limitée et réduite par les sous-alinéa 2 (1) d)(iii)-(vi).

Quels documents sont alors exclus par ces termes mystérieux? Ou mieux, quels documents établis conformément à quels pouvoirs statutaires sont exclus? Il ne se peut pas qu'on ait cherché à exclure des documents d'un caractère administratif ou exécutif, c'est-à-dire non législatif, car la distinction entre les documents établis dans l'exercice d'un pouvoir législatif et ceux qui ne le sont pas est le noeud de la distinction entre un texte réglementaire, catégorie générale, et un règlement, catégorie restreinte, distinction, qui est nettement établie dans le sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi. Pareillement, les actes exécutifs du gouverneur en conseil conformément à la prérogative sont des textes réglementaires en vertu du sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi. Il ne se peut pas non plus que l'exclusion vise les documents de travail, ou l'expression d'avis par écrit, quelle qu'en soit la forme, car ceux-ci sont expressément exclus de la définition par le sous-alinéa 2 (1) d)(v). Il faut conclure que l'exclusion prévue au sous-alinéa 2 (1) d)(i) vise les documents établis conformément à une certaine partie des pouvoirs conférés par une loi, d'établir des documents de caractère non législatif. Il ne peut s'agir, comme on l'a souligné, de *tous* les documents contenant une question non législative, mais il ne faut pas en déduire que *tous* les documents établis conformément à une loi mais non dans l'exercice d'un pouvoir législatif sont des textes réglementaires. Bref, tous les textes réglementaires de caractère législatif sont des règlements mais tous les textes de caractère non législatif ne doivent pas nécessairement être considérés comme des textes réglementaires.

Les textes établis conformément à une loi mais de caractère non législatif adoptent plusieurs formes, depuis des permis de vente de timbres-poste délivrés en vertu de la Loi et des règlements sur les postes jusqu'aux formules de contrat rédigées par le ministère des Approvisionnement et Services. De toute évidence, le Parlement ne peut avoir voulu ou prévu que de tels documents administratifs constituent des textes réglementaires et soient assujettis à sa vérification. De tels textes, même si leur établissement est expressément autorisé («le

are clearly instruments relating to a matter in respect of which powers or functions have been conferred on a person or body.

Consider also the statutory provisions by which Departments of State or Ministries are established. Of course, Departments can be set up under the Prerogative but the legislative course is now followed. The statutory provisions are contained in individual statutes or in the Government Organization Act R.S.C. 2nd Suppl. C. 14. They proceed by legislating that there shall be a Department or Ministry of X over which the Minister of X shall preside. The powers and functions of the Minister are then set forth in compendious form. Consider:

External Affairs Act, section 4

"The Minister, as head of the Department, has the conduct of all *official communications between the Government of Canada and the government of any other country in connection with the external affairs of Canada*, and is charged with such other duties as may be assigned to the Department by order of the Governor in Council in relation to such external affairs, or to the conduct and management of international negotiations so far as they may appertain to the Government of Canada."

and Government Organization Act, sections 5 and 6

"5. The duties, powers and functions of the Minister of the Environment extend to and include all matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction, not by law assigned to any other department, branch or agency of the Government of Canada, relating to

- (a) sea coast and inland fisheries;
- (b) renewable resources, including
 - (i) the forest resources of Canada,
 - (ii) migratory birds, and
 - iii) other non-domestic flora and fauna;
- (c) water;
- (d) meteorology;
- (e) the protection and enhancement of the quality of the natural environment, including water, air and soil quality;
- (f) technical surveys within the meaning of the Resources and Technical Surveys Act relating to any matter described in paragraphs (a) to (e); and
- (g) notwithstanding paragraph 5 (f) of the Department of National Health and Welfare Act, the enforcement of any rules or regulations made by the International Joint Commission, promulgated pursuant to the treaty between the United States of America and His Majesty, King Edward VII, relating to boundary waters and questions arising between the United States and Canada, so far as they relate to pollution control.

"6. The Minister of the Environment, in exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 5, shall

ministre peut délivrer des permis») sont nettement des textes portant sur une question relativement à laquelle des pouvoirs ou fonctions ont été attribués à une personne ou à un organisme.

Considérons également les dispositions légales par lesquelles les ministères sont établis. Bien sûr, les ministères peuvent être établis en vertu de la prérogative, mais on lui préfère à présent le processus de création par loi. Les dispositions légales sont contenues dans des lois particulières ou dans la Loi sur l'organisation du gouvernement S.R.C., 2^e supplément, c.14. On procède en stipulant qu'il y aura un ministère X que le ministre X dirigera. Les pouvoirs et fonction du ministre sont ensuite établis sous forme succincte. Par exemple:

Loi sur les Affaires extérieures, article 4

«Le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les *communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada*, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada.»

et Loi sur l'organisation du gouvernement, articles 5 et 6

«5. Les fonctions et pouvoirs du ministre de l'Environnement englobent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant

- a) les pêches en eaux côtières et intérieures;
- b) les ressources renouvelables, notamment
 - (i) les ressources forestières du Canada,
 - (ii) les oiseaux migrateurs, et
 - (iii) la flore et la faune sauvages en général;
- c) les eaux;
- d) la météorologie;
- e) la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol;
- f) les relevés techniques, au sens où l'entend la *Loi sur les ressources et les relevés techniques*, relatifs à toute question visée aux alinéas a) à e); et,
- g) nonobstant l'alinéa 5f) de la *Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*, l'application des règles ou règlements établis par la Commission conjointe internationale et promulgués en application du traité signé entre les États-Unis d'Amérique et Sa Majesté le Roi Édouard VII, relativement aux eaux limitrophes et aux questions surgissant entre les États-Unis et le Canada, dans la mesure où elles concernent la lutte contre la pollution.

«6. Le ministre de l'Environnement, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 5, doit

(a) initiate, recommend and undertake programs, and coordinate programs of the Government of Canada, that are designed to promote the establishment or adoption of objectives or standards relating to environmental quality, or to control pollution; and

(b) promote and encourage the institution of practices and conduct leading to the better protection and enhancement of environmental quality, and cooperate with provincial governments or agencies thereof, or any bodies, organizations or persons, in any programs having similar objects.”

If some limitation did not appear in sec. 2 (1) (d)(i) every document signed by or issued under the authority of the Ministers as to the operation and management of the Departments of External Affairs and the Environment respectively, would be statutory instruments a result which follows from their powers being conferred by statute, and not by the exercise of the Prerogative. Similarly, “official communications” between the Government of Canada and any other country ...” if in writing would be statutory instruments if sec. 2 (1) (d)(i) read simply “... or other instrument issued, made or established (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament”. And on the Privy Council Office’s interpretation of the limiting words in sec. 2 (1) (d)(i) such “official communications” would still seem to be statutory instruments because the Minister has the power to conduct all “official communications” (including those in writing) by name pursuant to section 4 of the External Affairs Act. (Written official communications may not, however, be regarded as an “instrument”).

Thus, it would appear that the limiting words of sec. 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act must relate to the mode of administration of a Department or regulation making authority, to the documents which relate to the manner of proceeding and to the result of proceeding, to everything from an instruction as to feeding the departmental cat to the actual permit (document) issued to an applicant to empower him to become a supplicant for some further governmental boon.

The foregoing analysis is meant as simply as is possible to show first, that the Privy Council Office interpretation of section 2 (1) (d)(i) is completely unsatisfactory from the point of view of parliamentary scrutiny and, secondly, that another interpretation is possible of the admittedly obscure text of section 2 (1) (d)(i). That other interpretation is simply that the limiting words, comprising one test and not two, exclude documents of an administrative kind, for example, organizational memoranda within Departments, and documents that are the end result of the administrative process such as permits, and administrative decisions taken in respect of individual cases, all of which may be open to review in the courts in appropriate circumstances.

To summarize the Committee’s position:

a) amorcer, recommander et entreprendre des programmes qui sont conçus pour favoriser l’établissement ou l’adoption d’objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l’environnement ou à la lutte contre la pollution, et coordonner les programmes du gouvernement du Canada dans ce domaine; et

b) favoriser et encourager l’adoption de pratiques et attitudes tendant à protéger et améliorer davantage la qualité de l’environnement, et coopérer avec les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, ou avec tous autres organismes, associations ou personnes, à des programmes dont les objets sont analogues.»

Si le sous-alinéa 2 (1) d)(i) ne comprenait pas de disposition restrictive, tous les documents signés par les ministres ou émis en vertu de leur autorité quant au fonctionnement et à l’administration du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l’Environnement respectivement, seraient des textes réglementaires du fait que leurs pouvoirs seraient conférés par une loi, et non par l’exercice de la prérogative. Pareillement, les «communications officielles entre le gouvernement du Canada et d’autres pays ...», si elles se faisaient par écrit, seraient des textes réglementaires si le sous-alinéa 2 (1) d)(i) se lisait simplement comme suit: «... ou tout autre texte établi (i) dans l’exécution d’un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime». Et d’après l’interprétation du Bureau du Conseil privé des termes limitatifs du sous-alinéa 2 (1) d)(i), de telles «communications officielles» sembleraient toujours être des textes réglementaires parce que le ministre a le pouvoir d’assurer la conduite de toutes «des communications officielles» (y compris celles qui se font par écrit) nommément désignées dans l’article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures. (Les communications officielles écrites ne peuvent cependant pas être considérées comme des «textes».)

Ainsi, il semblerait que les termes limitatifs du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires doivent avoir trait au mode d’administration d’un ministère ou d’une autorité réglementante, aux documents qui ont trait à la manière de procéder et à ses résultats, soit à toute chose à partir des instructions relatives aux heures de repas de la mascotte du ministère jusqu’au permis (document) délivré à un requérant pour l’autoriser à solliciter une quelconque faveur gouvernementale.

L’analyse qui précède se veut la plus simple possible pour démontrer d’abord que l’interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé au sous-alinéa 2 (1) d)(i) est complètement insatisfaisante du point de vue de la vérification parlementaire et, deuxièmement, qu’il est possible de donner une autre interprétation au texte du sous-alinéa 2 (1) d)(i), qui est, de l’avis général, obscur. Tout simplement, selon cette autre interprétation, les termes limitatifs, comprenant un test et non pas deux, excluent les documents de nature administrative, par exemple, les notes de service qui se rapportent à l’organisation d’un ministère, et les documents qui sont le résultat final d’un processus administratif tels les permis, et les décisions administratives prises relativement à des cas particuliers, documents qui sont tous susceptibles d’être examinés par les tribunaux dans des circonstances appropriées.

En bref, voici la position du Comité:

1. It considers that section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act is not as narrowly confined in its application to documents issued pursuant to statutory authority as the opinion of the Department of Justice would have it. In particular, it considers that section 2 (1) (d)(i) does not exclude instruments made under statutory grants of subordinate law making power which do not contain a magic formula such as "by order", "by regulations", "by tariff", etc. That is to say, it does include instruments made under statutory powers which authorize their issuing, making or establishment whether by proper title or in general terms by conferring subordinate law making power without specifying the name of the document in which that exercise of subordinate law making power is to be embodied. Thus section 2 (1) (d)(i) includes Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act and instruments issued under powers which authorize the prescribing of terms and conditions. What is important is what is issued, made or established and whether it is issued, made or established pursuant to statutory authority, not whether it is by specific title ordered or authorized to be issued, etc.

2. By "other instrument" the Committee understands any document issued pursuant to statutory authority in which is exercised a subordinate law making function.

3. Section 2 (1) (d)(i) when read together as a piece does exclude from the definition of a statutory instrument those Departmental Guidelines or Instructions or Manuals which are not made in the execution of, or pursuant to, any express statutory authority in that behalf, but under the general statutory power conferred on a Minister of the Crown under a particular statute, or the Government Organization Act, to have the administration of a Department of State, and which do not contain substantive rules (not already included in some other statutory instrument) which may affect the subject. The Committee is also of the view that many such Guidelines, Manuals, or Instructions are likely in any particular case, to be excluded from the definition of a statutory instrument by the terms of section 2 (1) (d)(v) (second branch) as documents "whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision ...". Whether or not they are excluded on this ground also would vary from case to case as the document in question did or did not contain more than advice or information and as the effect of ignoring its terms would or would not lead to disciplinary proceedings against the officer so ignoring its terms.

However, the Committee is firmly convinced that any Guideline, Instruction or Manual or Directive which actually lays down rules not contained in some other statutory instrument which are to be or could be applied to subjects, whether or not the failure to apply those rules would lead only to disciplinary proceedings against the officer ignoring its terms, is not excluded but is a statutory instrument.

4. The Committee is not satisfied that the Immigration Guidelines and Manuals, discussed more fully in the body of this Report at paragraphs 42-44, fall within the class of documents excluded by section 2 (1) (d)(i) and/or section 2 (1) (d)(v). The Committee considers that the Guidelines and Manuals

1. Le Comité considère que l'application du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires n'est pas aussi étroitement restreinte aux documents établis conformément à une mesure législative habilitante que le ministère de la Justice voudrait nous le faire croire. En particulier, il considère que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) n'exclut pas les textes établis en vertu des pouvoirs législatifs subordonnés conférés par une loi et qui ne contiennent pas de formule magique comme «par décret», «par règlement», «par tarif», etc. Ainsi, il inclut les textes établis en vertu des pouvoirs statutaires qui autorisent leur établissement, soit en titre propre, soit en termes généraux, c'est-à-dire en conférant un pouvoir législatif subordonné sans préciser le nom du document dans lequel ce pouvoir législatif subordonné doit être exercé. Ainsi, le sous-alinéa 2 (1) d)(i) inclut les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et les textes établis en vertu de pouvoirs qui autorisent la prescription de conditions. L'important est ce qui est établi, et le fait que ce soit établi conformément à une mesure législative habilitante, et non pas que l'établissement ait été ordonné ou autorisé sous une rubrique précise.

2. Par «tout autre texte», le Comité entend tout autre document établi conformément à une mesure législative habilitante et dans lequel une fonction législative subordonnée est exercée.

3. Le sous-alinéa 2 (1) d)(i), entendu comme un tout intégré exclut de la définition de texte réglementaire les lignes directrices, instructions ou guides des ministères qui ne sont pas établis dans l'exécution d'une mesure législative habilitante expresse ou sous son régime, mais en vertu du pouvoir législatif général conféré au ministre de la Couronne par une loi particulière, ou par la Loi sur l'organisation du gouvernement, d'administrer un ministère d'État, et qui ne contiennent pas de règles de droit positif (qui ne sont pas déjà incluses dans un autre texte réglementaire) qui peuvent toucher le sujet. Le Comité croit également qu'un bon nombre de ces lignes directrices, guides ou instructions ont de fortes chances, dans n'importe quel cas particulier, d'être exclus de la définition de texte réglementaire aux termes de la deuxième partie du sous-alinéa 2 (1) d)(v) comme documents «dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ...». Leur exclusion pour ce motif varierait également d'un cas à l'autre selon que le document en question contiendrait ou non autre chose que des avis ou des renseignements et selon que le fait de ne pas tenir compte de ses conditions entraînerait ou non des procédures disciplinaires contre l'agent ainsi fauif.

Toutefois, le Comité est fermement convaincu que toute ligne directrice, toute instruction, tout guide ou toute directive qui établissent effectivement des règles qui ne sont pas contenues dans un autre texte réglementaire et qui doivent ou pourraient être appliquées au sujet, qu'une non-application de ces règles n'entraîne ou non que des procédures disciplinaires contre l'agent n'ayant pas tenu compte de ses conditions, loin d'être exclus, constituent des textes réglementaires.

4. Le Comité ne croit pas que les lignes directrices et guides concernant l'immigration, étudiés aux paragraphes 42 à 44 du présent rapport, entrent dans la catégorie des documents exclus par le sous-alinéa 2 (1) d)(i) ou le sous-alinéa 2 (1) d)(v). Le Comité considère que l'on pourrait juger que

could be considered to be made pursuant to the powers expressly conferred on the Minister by section 58 of the Immigration Act to make

“... regulations not inconsistent with this Act, respecting ... the duties and obligations of Immigration Officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere.”

For the purposes of determining whether or not the Immigration Guidelines and Manuals are the regulations referred to in that section, the title given to them by the Department, and the authority or status claimed for them by the Department of Manpower and Immigration, or by the Department of Justice are, without more, irrelevant. It would certainly be odd if a regulation is valid, even if the authority for it is misrecited, so long as there is statutory authority, but, on the other hand, by the mere ascription of a title a document could be removed from the authority of section 58 of the Immigration Act. However, the Committee has not been vouchsafed either a perusal of the Guidelines or the detailed reasons which are said to govern their not being statutory instruments and is unable to give an opinion as to whether the Guidelines now in existence do or do not fall within section 58 of the Immigration Act, or do or do not lay down any rules applicable to subjects or immigrants.

IV

The Department of Justice has adopted a particular and certain interpretation of section 2 (1) (d)(i) and is now, after a certain initial hesitancy and inconsistency in practice, enforcing that definition amongst the divers agencies and authorities who make, or who propose the making of, subordinate legislation pursuant to Acts of the Parliament of Canada. The Committee disagrees with that interpretation. It realizes that, although the attribution of the true meaning of section 2 (1) (d)(i) is a matter for the courts, litigation in which the issue will arise for adjudication is not likely to occur. Consequently, the Committee can see no virtue in discussing the definition of a statutory instrument further with the Department of Justice. While reiterating its opinion that the interpretation of section 2 (1) (d)(i) adopted by the Department of Justice is misconceived, it can see no good purpose in contesting it further. It will be applied, as interpreted by the Department of Justice, until it is changed. The inconsistencies in practice which the Committee has noted from time to time will diminish and any new inconsistencies noted will simply lead to the exclusion in section 2 (1) (d)(i) being more widely construed and applied. The Committee can see no course other than the amendment of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act.

The Committee concludes, therefore, that the exclusion of the types of documents from its scrutiny that flows from the Department of Justice's interpretation of the definition of a statutory instrument does not accord with the concept of parliamentary control of subordinate legislation. The Committee appreciates that it would be helpful to Senators and

les lignes directrices et les guides ont été faits conformément aux pouvoirs expressément conférés au Ministre par l'article 58 de la Loi sur l'immigration, permettant d'établir:

«... des règlements, non incompatibles avec la présente loi, visant la procédure à suivre lors des examens et enquêtes prévus par la présente loi ainsi que les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

Lorsqu'il s'agit de déterminer si les lignes directrices et guides concernant l'immigration constituent les règlements mentionnés dans cet article, il est, sans plus, hors de propos de tenir compte du titre qui leur est donné par le ministère, et du texte habilitant ou du statut que leur confèrent le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou le ministère de la Justice. Il serait sans doute étrange qu'un règlement soit valide, même si son texte habilitant était mal énoncé, pourvu qu'il existe un texte habilitant, mais que d'autre part, par la simple attribution d'un titre différent, un document puisse être soustrait de la juridiction de l'article 58 de la Loi sur l'immigration. Toutefois, le Comité n'a été autorisé ni à examiner les lignes directrices, ni à prendre connaissance des raisons détaillées pour lesquelles celles-ci ne sont pas des textes réglementaires. Il est donc incapable de se prononcer sur la possibilité que les lignes directrices actuelles soient régies par l'article 58 de la Loi sur l'immigration, ou qu'elles établissent des règles qui s'appliquent aux sujets ou aux immigrants.

IV

Le ministère de la Justice a adopté une certaine interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) que maintenant, après une période initiale de tâtonnement, il impose aux divers organismes et autorités qui établissent ou proposent d'établir une mesure législative subordonnée conformément à des lois du Parlement du Canada. Le Comité n'accepte pas cette interprétation. Il constate que même s'il est du ressort des tribunaux de décider de la vraie signification du sous-alinéa 2 (1) d)(i), il est fort peu probable qu'il se produise un litige susceptible d'amener la résolution de cette question précise. Par conséquent, le Comité estime inutile de poursuivre la discussion sur la définition d'un texte réglementaire avec le ministère de la Justice. Bien qu'il réitère son opinion selon laquelle l'interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) adoptée par le ministère de la Justice est erronée, il ne peut voir aucun avantage à la contester plus avant. Le sous-alinéa sera appliqué suivant l'interprétation du ministère de la Justice jusqu'à ce qu'il soit modifié. Les conséquences d'application que le Comité a notées à l'occasion diminueront et toute nouvelle inconséquence relevée entraînera simplement une interprétation et une application plus étendues de l'exclusion du sous-alinéa 2 (1) d)(i). Le Comité juge que le seul recours possible est une modification de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires.

Le Comité conclut que la soustraction des types de documents à sa vérification, qui découle de l'interprétation donnée par le ministère de la Justice à la définition d'un texte réglementaire, ne concorde pas avec le concept de contrôle du Parlement sur les mesures législatives subordonnées. Le Comité reconnaît qu'il serait utile aux sénateurs et aux députés

Members of the Commons if it were to say precisely what documents or classes of documents are not statutory instruments in the eyes of the Department of Justice. However, it can not do so. It is simply impossible to categorize the documents excluded from the definition of "statutory instrument" without an exhaustive study of the enabling powers in all the statutes of Canada. While those enabling powers have been catalogued, first by M^{me} H. Immarigeon for the MacGuigan Committee and latterly by the Law Reform Commission, they have never been examined as to the application of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act. Your Committee simply lacks the time and resources to do so.

All your Committee is able to say is that any document produced other than under an enabling power containing a magic formula will not be regarded as a statutory instrument; that any document by which one subordinate confers power to act or to make rules upon another subordinate will not be regarded as a statutory instrument; and that some documents will not be regarded as being instruments and, therefore, cannot be statutory instruments.

The Committee believes that it can logically report to the Senate and to the House of Commons that section 2 (1) (d)(i) is unsatisfactory and that amendments to the Statutory Instruments Act are desirable whether or not the Committee or the two Houses of Parliament accepts as legally correct the interpretation placed on section 2 (1) (d)(i) by the Department of Justice and whether or not the Houses consider the alternative construction of the Committee as in any way compelling.

The Committee is further of the opinion that it is necessary that the power be given to some body to issue a binding determination as to whether any particular document is a statutory instrument, as does the Statutory Instruments Reference Committee at Westminster. This matter should also be made the subject of legislative amendment.

To conclude this survey of the definition of a statutory instrument, the Committee wishes to record just one example of the arbitrary and quixotic effects of the Department of Justice's definition. Section 25 (1) (b) of the Canadian Wheat Board Act, as amended by 21 Eliz. II cap 16, section 3, provides:

"25. (1) The Board shall undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and for such purposes shall

(b) pay to producers selling and delivering wheat produced in the designated area to the Board, at the time of delivery or at any time thereafter as may be agreed upon, a sum-certain per bushel basis in storage Thunder Bay or Vancouver to be fixed from time to time

(i) by regulation of the Governor in Council in respect of wheat of a base grade to be prescribed in those regulations, and

(ii) by the Board, with the approval of the Governor in Council, in respect of each other grade of wheat."

qu'on leur précise quels documents ou quelles catégories de documents ne sont pas des textes réglementaires aux yeux du ministère de la Justice. Toutefois, il ne peut le faire. Il est simplement impossible de catégoriser les documents exclus de la définition de «texte réglementaire» sans entreprendre une étude exhaustive des pouvoirs habilitants stipulés dans toutes les lois du Canada. Bien que ces pouvoirs habilitants aient été catalogués, d'abord par M^{me} H. Immarigeon pour le Comité MacGuigan, et plus tard par la Commission de réforme du droit, ils n'ont jamais été examinés sous l'angle de l'application du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité n'a ni le temps, ni les ressources nécessaires pour le faire.

Le Comité ne peut que déclarer que tout document produit autrement qu'en vertu d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique n'est pas considéré comme un texte réglementaire; que tout document par lequel un délégué confère le pouvoir d'agir ou d'établir des règles à un autre délégué n'est pas considéré comme un texte réglementaire; et que certains documents ne seront pas considérés comme des textes et, par conséquent, ne peuvent être des textes réglementaires.

Le Comité croit qu'il peut logiquement déclarer au Sénat et à la Chambre des communes que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) est insatisfaisant et que des modifications de la Loi sur les textes réglementaires sont souhaitables, que le Comité ou les deux Chambres du Parlement acceptent ou non l'exactitude juridique de l'interprétation donnée au sous-alinéa 2 (1) d)(i) par le ministère de la Justice, et que les Chambres jugent ou non que l'interprétation différente du Comité s'impose.

Le Comité estime également qu'il est nécessaire qu'un quelconque organisme reçoive le pouvoir de rendre une décision exécutoire sur la qualité ou la non-qualité de texte réglementaire des documents controversés, comme le fait le *Statutory Instruments Reference Committee* de Westminster. Cette question devrait également faire l'objet d'une modification législative.

Pour conclure cet examen de la définition d'un texte réglementaire, le Comité désire donner seulement un exemple de l'effet arbitraire et exagéré de la définition du ministère de la Justice. L'alinéa 25 (1) b) de la Loi sur la Commission canadienne du blé, modifiée par l'article 3 de 21 Eliz. II c. 16, stipule ce qui suit:

25. (1) La Commission doit entreprendre le placement, dans le commerce interprovincial et extérieur, du blé produit dans la région désignée et, à cette fin, doit

b) payer au moment de la livraison ou après à tout moment qui peut être convenu, aux producteurs qui vendent et livrent à la Commission du blé produit dans la région désignée une somme déterminée par boisseau, en entrepôt à Thunder Bay ou Vancouver, somme qui sera fixée à l'occasion

(i) par règlement du gouverneur en conseil relativement au blé d'une classe de base à prescrire par ces règlements, et

(ii) par la Commission avec l'approbation du gouverneur en conseil, relativement à chaque autre classe de blé;

Orders in Council making the regulations referred to in section 25 (1) (b)(i) are statutory instruments and regulations and are registered and published in the Canada Gazette Part II, and scrutinized by the Committee.

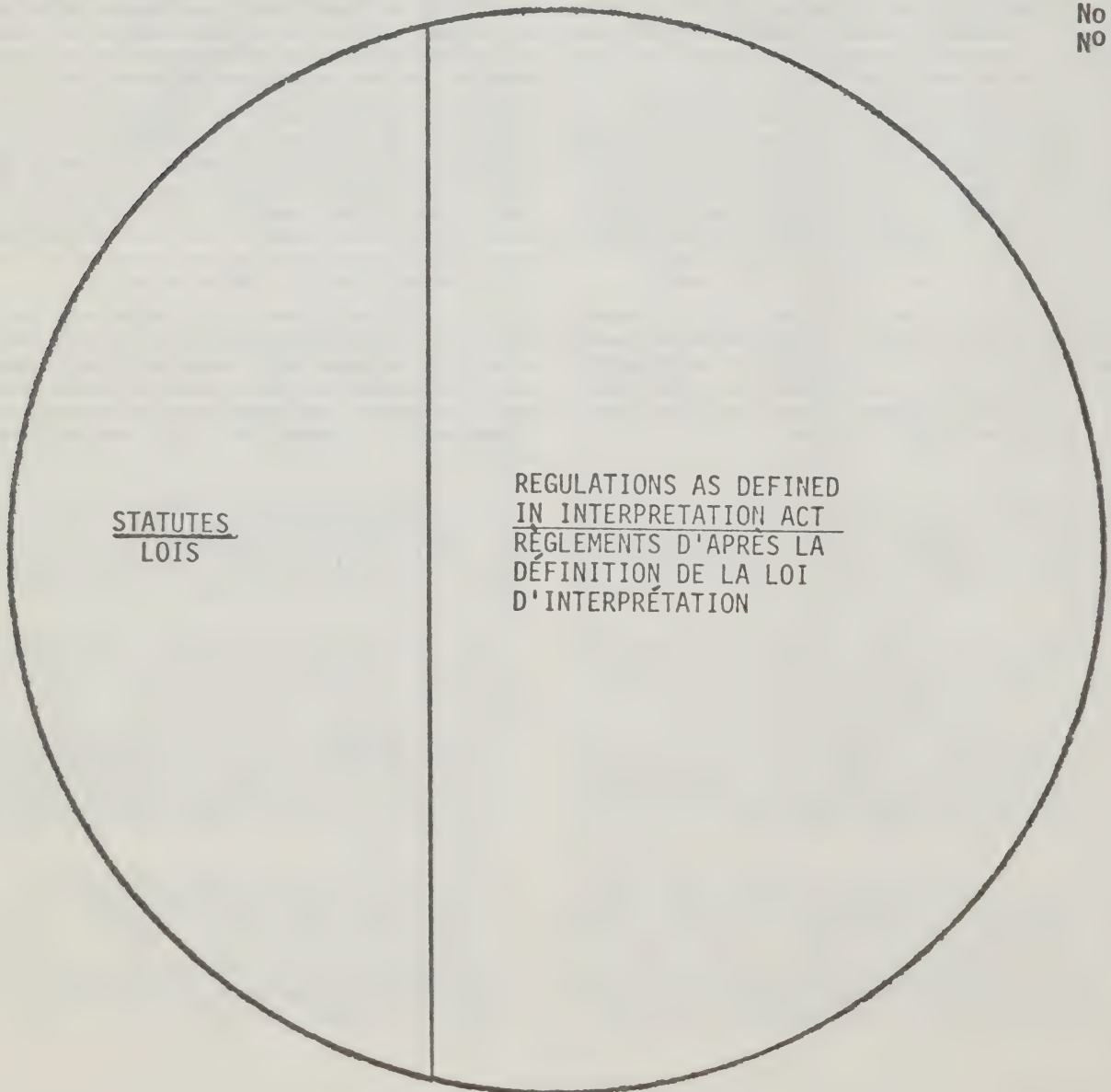
Neither the document of the Board fixing prices under 25 (1) (b)(ii), nor the Order in Council granting the approval of the Governor in Council to the prices fixed by the Board is considered to be a statutory instrument, and need not be registered anywhere, or published. And it is not. It is the Committee's understanding that the Board makes known its prices by copies sent to those concerned. Both powers are invoked at least once a year. How different the results!

Les décrets du Conseil établissant les règlements mentionnés dans le sous-alinéa 25 (1) b)(i) sont des textes réglementaires et des règlements; ils sont enregistrés et publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada, et ils sont examinés par le Comité.

Ni le document de la Commission fixant les sommes en vertu du sous-alinéa 25 (1) b)(ii), ni le décret en Conseil accordant l'approbation du gouverneur en conseil aux sommes fixées par la Commission ne sont considérés comme des textes réglementaires, ne doivent être enregistrés ni publiés. Il ne le sont d'ailleurs pas. Le Comité a appris que la Commission faisait connaître ses prix en envoyant des copies des documents aux intéressés. Les deux pouvoirs sont invoqués au moins une fois l'an. Nul n'est besoin de commenter la différence entre ces résultats.

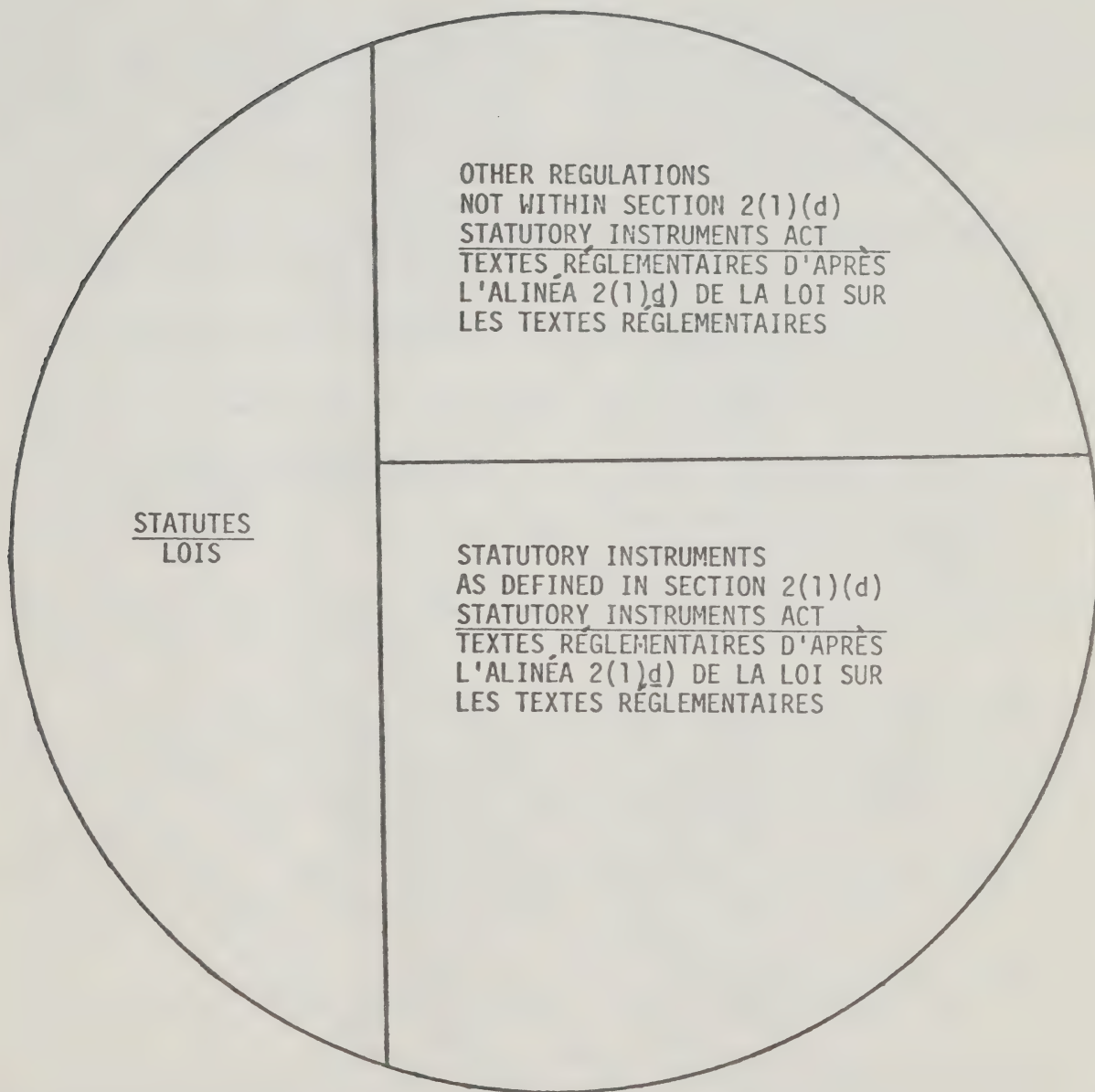
ENACTMENT AS DEFINED IN INTERPRETATION ACT
TEXTES LÉGISLATIFS D'APRÈS LA LOI D'INTERPRÉTATION

No. 1
 No 1



REGULATIONS UNDER INTERPRETATION ACT
RÈGLEMENTS D'APRÈS LA LOI D'INTERPRÉTATION

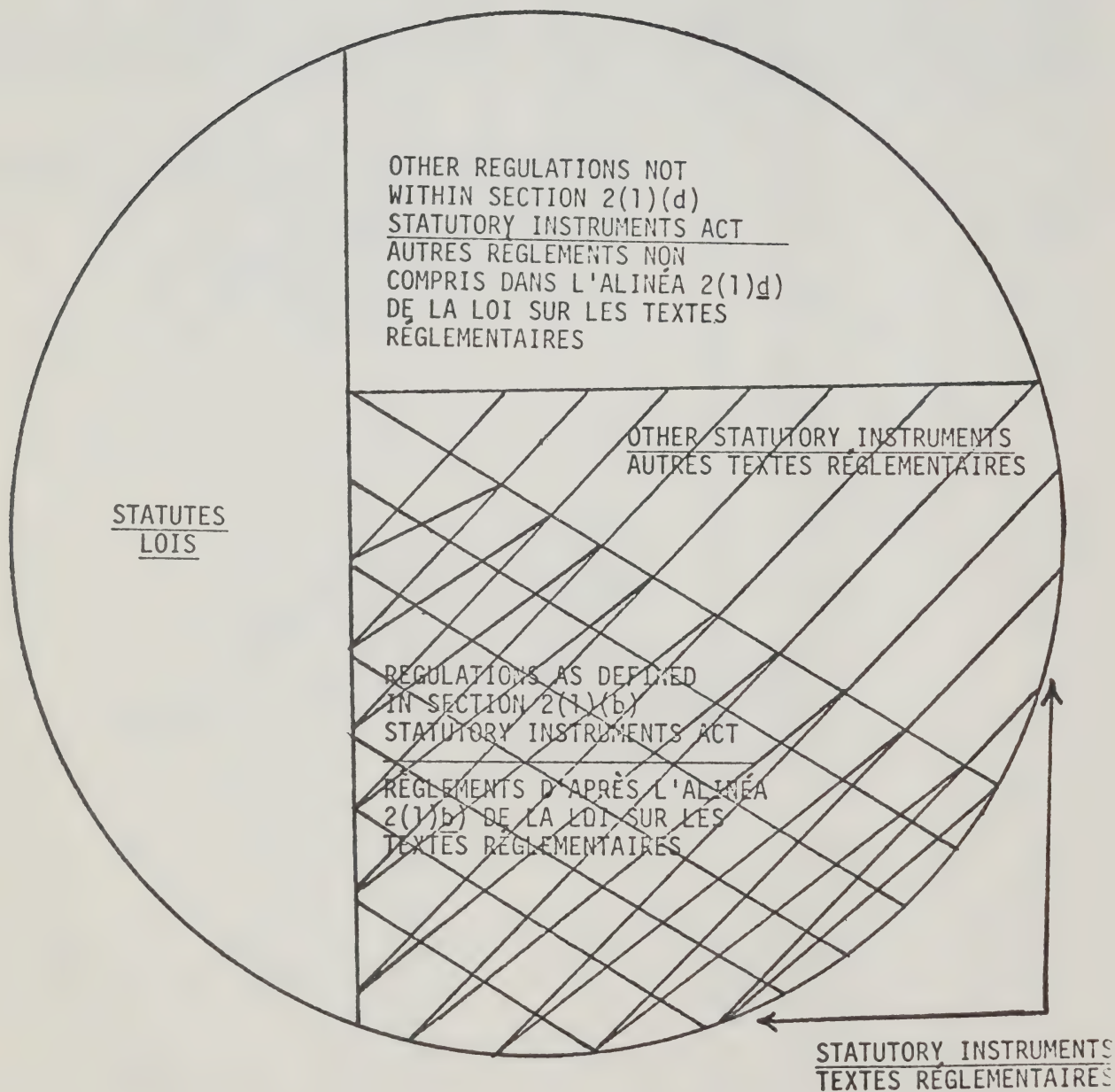
No. 2
No 2



OTHER STATUTORY INSTRUMENTS AND REGULATIONS
AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET RÉGLEMENTS

No. 3

Nº 3



APPENDIX II

Extract from the Statutory Instruments Regulations, S.O.R. 71-592 as amended by S.O.R./72-94 and S.O.R. 72-527

"21. (1) The inspection of and the obtaining of copies of regulations and classes of regulations that have been exempted from publication pursuant to subsection 14 (3) are hereby precluded.

(2) The inspection of and the obtaining of copies of the following statutory instruments and classes of statutory instruments, being statutory instruments or classes of statutory instruments the inspection of which and the obtaining of copies of which the Governor in Council is satisfied should be precluded in the interest of international relations or national defence or security, are hereby precluded:

(a) statutory instruments, other than regulations, that bear a security classification and contain information in respect of

(i) the location or movement of military or civilian personnel of the Department of National Defence,

(ii) the administration or training of the Canadian Forces,

(iii) tactical or strategic operations or operational plans of the Canadian Forces,

(iv) the function of any unit or other element of the Canadian Forces, or

(v) materiel as defined in the *National Defence Act* including any article or object being designed, developed or produced with the intention that it will become materiel;

(b) statutory instruments, other than regulations, that bear a national or international security classification and relate to Canada's role in the North Atlantic Treaty Organization or to any international agreement, one of the purposes of which is to provide for the defence or security of Canada;

(c) certificates of citizenship granted or issued by the Secretary of State of Canada under the *Canadian Citizenship Act*;

(d) warrants issued under section 7 of the *Official Secrets Act* and orders issued under subsection 11 (2) of that Act;

(e) statutory instruments, other than regulations, the disclosure of which would reveal the location or movement of any explosive or the location of any manufacturer of explosives; and

(f) licences, permits and other documents issued to any person by the Minister of Transport under the *Aeronau-*

ANNEXE II

Extrait du Règlement sur les textes réglementaires, DORS/71-592, modifié par les DORS/72-94 et 72-527

21. (1) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des règlements et catégories de règlements qui ont été soustraits à la publication en vertu du paragraphe 14 (3).

(2) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des textes réglementaires et catégories de textes réglementaires ci-après, vu que le gouverneur en conseil est convaincu que l'examen et l'obtention de copies de ces textes réglementaires et catégories de textes réglementaires doivent être interdits dans l'intérêt des relations internationales ou de la défense ou de la sécurité nationale:

a) les textes réglementaires, sauf les règlements, classés comme secrets pour des raisons de sécurité et contenant des renseignements sur

(i) le lieu où se trouvent des membres du personnel militaire ou civil du ministère de la Défense nationale ou leur déplacement,

(ii) l'administration ou l'entraînement des Forces canadiennes,

(iii) les opérations tactiques ou stratégiques ou les plans opérationnels des Forces canadiennes,

(iv) la fonction d'une unité ou d'un autre élément des Forces canadiennes, ou

(v) le matériel tel qu'il est défini dans la *Loi sur la défense nationale*, y compris tout article ou objet conçu, mis au point ou produit dans le but de le compter comme matériel;

b) les textes réglementaires, sauf les règlements, classés comme secrets pour des raisons de sécurité nationale ou internationale et qui se rapportent au rôle du Canada dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ou à tout autre accord international dont l'un des buts est d'assurer la défense ou la sécurité du Canada;

c) les certificats de citoyenneté accordés ou délivrés par le secrétaire d'État du Canada en vertu de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*;

d) les mandats décernés en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les secrets officiels* et les ordres donnés en vertu du paragraphe 11 (2) de cette loi;

e) les textes réglementaires, sauf les règlements, dont l'examen divulguerait le lieu où se trouvent des explosifs ou leur déplacement ou le lieu où se trouve une usine de fabrication d'explosifs; et

f) les licences, permis et autres documents délivrés par le ministre des Transports, en vertu de la *Loi sur l'aéronau-*

ties Act whereby that person is authorized to act as pilot-in-command, co-pilot, flight navigator or flight engineer of an aircraft.

(3) The inspection of and the obtaining of copies of the following statutory instruments and classes of statutory instruments, being statutory instruments or classes of statutory instruments in respect of which the Governor in Council is satisfied that the inspection or the making of copies thereof as provided for by the Act would, if it were not precluded by these Regulations, result or be likely to result in injustice or undue hardship to any person or body affected thereby or in serious and unwarranted detriment to any such person or body in the matter or conduct of his or its affairs, are hereby precluded:

(a) written warrants or orders for the arrest, detention, rejection or deportation of any person issued or made under the *Immigration Act* or under any regulation made thereunder;

(b) parole certificates and mandatory supervision certificates issued under section 12 of the *Parole Act* and warrants issued under section 16 or 18 of that Act;

(c) warrants made or issued under the *Penitentiary Act* whereby a person who has been sentenced or committed to a penitentiary is committed or transferred to any penitentiary in Canada;

(d) pardons granted by the Governor in Council under subsection 4 (5) of the *Criminal Records Act* and any statutory instrument relating thereto;

(e) statutory instruments by which the salary or other remuneration of any person is fixed or approved by the Governor in Council except to the extent to which they provide for the fixing or approval thereof within a specified range;

(f) orders made pursuant to section 3 or 5 of the *Prisons and Reformatories Act*;

(g) warrants issued under section 45, 48, 56, 60, 96, 105, 115, 116, 117, 120, 132, 139, 152, 171 or 174 of the *Prisons and Reformatories Act*;

(h) interim prohibitory orders made under section 7 of the *Post Office Act* if those orders have not been declared final;

(i) warrants and permits granted under subsection 22 (1) of the *Customs Act* and permits or certificates given under section 104 of that Act;

(j) statutory instruments issued, made or established in the course of an inquiry under the *Combines Investigation*

tique, à une personne qui est autorisée à exercer les fonctions de pilote commandant de bord, de copilote, de navigateur ou de mécanicien navigant.

(3) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des textes réglementaires et catégories de textes réglementaires ci-après, vu que le gouverneur en conseil est convaincu que l'examen et la production de copies de ces textes réglementaires et catégories de textes réglementaires, tels qu'ils sont prévus par la Loi, causeraient ou pourraient causer, s'ils n'étaient pas interdits, à toute personne ou tout organisme concernés, une injustice ou un tort déraisonnable ou un préjudice grave et injustifié dans ses affaires ou dans la conduite de ses affaires:

a) les mandats décernés ou les ordonnances rendues pour l'arrestation, la détention, le rejet ou l'expulsion d'une personne en vertu de la *Loi sur l'immigration* ou d'un règlement établi sous l'empire de cette loi;

b) les certificats de libération conditionnelle et de surveillance obligatoire délivrés en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et les mandats décernés en vertu des articles 16 ou 18 de cette loi;

c) les mandats décernés ou les ordres donnés en vertu de la *Loi sur les pénitenciers* et par lesquels une personne qui a été condamnée au pénitencier ou incarcérée dans un pénitencier est incarcérée ou transférée dans un pénitencier au Canada;

d) les pardons accordés par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 4 (5) de la *Loi sur le casier judiciaire* et tout texte réglementaire qui s'y rapporte;

e) un texte réglementaire par lequel le traitement d'une personne ou sa rémunération sous quelque autre forme sont fixés ou approuvés par le gouverneur en conseil, sauf dans la mesure où ce texte réglementaire prévoit une échelle précise devant servir à fixer ou à approuver le traitement ou la rémunération;

f) les ordonnances rendues en vertu des articles 3 ou 5 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*;

g) les mandats décernés en vertu des articles 45, 48, 56, 60, 96, 105, 115, 116, 117, 120, 132, 139, 152, 171 ou 174 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*;

h) les ordres prohibitifs provisoires donnés en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les postes* si ces ordres n'ont pas été déclarés définitifs;

i) les laissez-passer et permis accordés en vertu du paragraphe 22 (1) de la *Loi sur les douanes* et les permis ou certificats délivrés en vertu de l'article 104 de cette loi; et

j) les textes réglementaires publiés, édictés ou établis au cours d'une enquête menée en vertu de la *Loi relative aux*

Act or an investigation ordered under section 114 of the *Canada Corporations Act*.

“(k) directions issued or made by the Governor in Council following a recommendation made by the Employment Support Board under subsection 15 (1) of the *Employment Support Act*”. and

“(l) by-laws, rules and regulations issued or made under paragraph 230 (f), (g) or (h) of the *Railway Act*, except to the extent that any such by-laws, rules or regulations apply to members of the public travelling upon or using a railway.”

enquêtes sur les coalitions, ou un examen ordonné en vertu de l'article 114 de la Loi sur les corporations canadiennes.

k) les directives qui émanent du gouverneur en conseil à la suite d'une proposition faite par la Commission de soutien de l'emploi en vertu du paragraphe 15 (1) de la *Loi de soutien de l'emploi*; et

l) les statuts, règles et règlements publiés ou établis en vertu de l'alinéa 230 f), g) ou h) de la *Loi sur les chemins de fer*, sauf pour ce qui concerne, dans ces statuts, règles et règlements, les usagers des chemins de fer, voyageurs ou autres.»

APPENDIX III

AN ANALYSIS OF THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH THE LAW

In the times of the Plantagenet, Lancastrian, Yorkist, Tudor and Stuart dynasties the legislative authority of Parliament was subject to the exercise of the dispensing and suspending powers of the Crown. The dispensing power was frequently used and accomplished the exemption of particular persons, under special circumstances, from the operation of penal laws, being in effect an anticipatory exercise of the undoubted right of the Sovereign to pardon individual offenders. The suspending power was employed openly only during the later part of the seventeenth century temporarily to suspend the entire operation of any one or more statutes, notably those directed against Papists and Dissenters.

The dispensing power was expressed in a form of words derived from the practice of the Papacy, commencing in the reign of Innocent III, in issuing bulls *non obstante* any law to the contrary and in dispensing with the canons in favour of individuals. Pope Martin V, for example, granted a dispensation to a man who married his own sister.⁵¹ Henry III is generally considered⁵² to have been the first King to make use of the *non obstante* clause and its use became commonplace, especially in issuing licences authorizing the gift of land to the Church *non obstante* the Statute of Mortmain.⁵³

The Commons disliked the dispensing power but would occasionally grant it expressly either for general use or for use only between sessions of Parliament as with the “sufferance” granted with respect to the Statute of Provisors in 1391 which was later enlarged into a “full power and authority to modify the said statute”.⁵⁴ On other occasions it appears that by statute Parliament specifically excluded the dispensing power and prospectively forbade pardons. Nevertheless, the Crown continued to claim and to exercise a prerogative power of dispensing.

During the reign of Henry VII the idea became accepted that the king could not dispense with penalties for an act which was *malum in se*, but that he could do so with respect to an act which was *malum prohibitum*, that is an act forbidden solely by statute.

ANNEXE III

ANALYSE DU PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER

À l'époque des dynasties des Plantagenets, Lancastres, Yorks, Tudors et Stuarts, l'autorité législative du Parlement était assujettie au pouvoir de dispense et de suspension de la Couronne. Le pouvoir de dispense était fréquemment utilisé pour soustraire certaines personnes, dans des circonstances spéciales, de l'application du droit pénal; en fait, cette mesure constituait l'exercice prématuré du droit indiscutable du souverain de gracier certains contrevenants. On eut recours ouvertement au pouvoir de suspension uniquement au cours de la dernière partie du XVII^e siècle pour suspendre temporairement l'entière application d'une ou de plusieurs lois, notamment celles qui s'en prenaient aux papistes et aux dissidents.

Le pouvoir de dispense était formulé d'une manière dérivée de la pratique de la papauté, dont Innocent III fut l'initiateur, qui consistait à lancer des bulles dérogoires à toute loi contraire et à dispenser certaines personnes des canons. Le pape Martin V, par exemple, a accordé une dispense à un homme qui a épousé sa propre soeur⁵¹. De façon générale, Henri III est considéré comme le premier roi⁵² à avoir eu recours à la dispense *non obstante*, et son usage est devenu courant, plus particulièrement sous forme de licences autorisant des dons fonciers à l'Église, par dérogation au *Statute of Mortmain*.⁵³

Les Communes ne favorisaient pas le pouvoir de dispense, mais l'accordaient de temps à autre expressément, soit pour un usage général, soit pour qu'il soit utilisé uniquement entre les sessions du Parlement; ce fut le cas de la «tolérance» (sufferance) accordée concernant le *Statute of Provisors* de 1391, qui se transforma ensuite en «pleins pouvoirs et autorités de modifier ledit statut». ⁵⁴ En d'autres occasions, il semble que le Parlement ait expressément exclu, par statut, le pouvoir de dispense et ait interdit à l'avance la possibilité de gracier. Néanmoins, la Couronne continuait de se réclamer du pouvoir spécial de dispense, et de l'exercer.

C'est au cours du règne d'Henri VII que fut généralement accepté le principe voulant que le roi ne pouvait dispenser quelqu'un de sanctions pour un acte qui transgressait la morale naturelle, (*malum in se*) mais qu'il pouvait le faire pour un

The power of the king to dispense with *any* law, and not simply with penal laws, on the grounds of public necessity was expressly stated by the majority in *Rex v. Hampden* (1637), and most notably by Vernon, J. It was, however, James II who erected the use of the dispensing power into an engine of policy and administration and it was inevitable that the power would fall with him upon his abdication. It had been true, until the time of James II and despite the dicta in *Rex v. Hampden*, that the doctrine of the dispensing power was received with very important qualifications:

- (a) the King could not dispense with the common law;
- (b) the King could not dispense with a statute which prohibited what was *malum in se*;
- (c) Even *malum prohibitum* was not deemed universally dispensable. Some judges held that there could be no dispensation from an express or absolute prohibition, but only from ones *sub modo*.
- (d) No-one contended that a dispensation could diminish or prejudice the property or private rights of a subject.
- (e) Dispensations could not be general

James II, having procured the sanction of a judicial opinion to a dispensation with the Test Act in favour of Sir Edward Hales,⁵⁵ proceeded to a suspension of the principal laws for the support of the Established Church, thus bringing about his own flight and abdication producing in turn the Declaration of Rights and the Bill of Rights, 1689.⁵⁶

The recitals to the Bill of Rights included the following clauses:

“Whereas the late King James II by the assistance of diverse evil counsellors, judges, and ministers employed by him, did endeavour to subvert and extirpate the Protestant religion and the lawes and liberties of this kingdom:

1. By assumeing and exerciseing a power of dispensing with and suspending of lawes and the execution of lawes without consent of Parlyament.

...

And therefore the said Lords Spirituall and Temporall, and Commons pursuant to their respective letters and elections being now assembled in a full and free representative of this nation taking into their most serious consideration the best meanes for attaining the ends aforesaid doe in the first place (as their auncestors in like case have usually done) for the vindicating and asserting their auntient rights and liberties, declare(d):

1. That the pretended power of suspending of laws by regall authoritie without consent of Parlyament is illegall
2. that the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regall authoritie as it hath beene assumed and exercised of late is illegall ...

acte prohibé par la loi, (*malum prohibitum*) c'est-à-dire un acte interdit uniquement par statut.

Le pouvoir du roi de dispenser quelqu'un de *toute* loi, et non seulement des lois relevant du code pénal, pour des raisons d'intérêt public, fut expressément cité par la décision rendue à la majorité dans l'affaire *Rex v. Hampden* (1637), et plus particulièrement par le juge Vernon. Toutefois, ce fut Jacques II qui érigea l'utilisation du pouvoir de dispense en un mécanisme politique et administratif, et il était inévitable que ce pouvoir disparût avec lui le jour de son abdication. Jusqu'à l'époque de Jacques II, et malgré l'opinion du juge de l'affaire *Rex v. Hampden*, la doctrine du pouvoir de dispense n'avait été acceptée qu'accompagnée d'importantes restrictions:

- a) Le roi ne pouvait dispenser de la *common law*;
- b) Le roi ne pouvait dispenser d'un statut qui interdisait un acte transgressant la morale naturelle;
- c) Même les actes prohibés par la loi ne pouvaient pas non plus faire universellement l'objet de dispenses. Certains juges soutenaient qu'il ne pouvait y avoir aucune dispense des interdictions expresses ou absolues mais seulement à celles qui étaient soumises à certaines conditions.
- d) Personne ne prétendait qu'une dispense pouvait porter atteinte aux biens ou aux droits privés d'un sujet.
- e) Les dispenses ne pouvaient être générales.

Jacques II, ayant obtenu une sanction judiciaire pour une dispense du *Test Act* en faveur de Sir Edward Hales⁵⁵, a procédé à la suspension des principales lois de soutien à l'Église établie provoquant ainsi lui-même sa fuite et son abdication qui entraînèrent à leur tour la rédaction de la *Declaration of Rights* et du *Bill of Rights* de 1689.⁵⁶

Le *Bill of Rights* comportait entre autres les dispositions suivantes:

«Considérant que le ci-devant Roi Jacques II, aidé de divers mauvais conseillers, juges, et ministres à son service, a cherché à renverser et à extirper la Religion Protestante et les lois et libertés de ce Royaume:

1. En usurpant et en exerçant un pouvoir de dispenser des lois et de suspendre les lois et l'exécution des lois sans le consentement du Parlement.

...

Dans ces circonstances, lesdits lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la Nation et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent d'abord (comme leurs ancêtres ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés:

1. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois sans le consentement du Parlement est illégal;
2. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal;

...

These recitals and declarations receive statutory force from words near the end of the statute:

"All of which their Majestyes are contended and pleased shall be declared enacted and established by authority of this present Parlyament and shall stand remaine and be the law of this Realme for ever. And the same are by their said Majestyes by and with the advice and Consent of the Lords Spirituall and Temporall and Commons in Parlyament assembled and by the Authority of the same declared enacted and established accordingly."

The statutory character of the Bill of Rights was declared by the first Act of the following session, 2 William and Mary c.1.

The Lords were unwilling absolutely to condemn the dispensing power, and inserted the qualifying words "as it hath been assumed and exercised of late". But by section XII of the Bill of Rights the dispensing power was abolished absolutely, except in such cases as should be specially provided for by a bill to be passed during the then current session. No such bill was, however, passed.

"XII And bee it further declared and enacted by the Authoritie aforesaid, that from and after this present session of Parlyament noe dispensation by non obstante of or to any statute or any part thereof shall be allowed but that the same shall be held void and of noe effect except a dispensation be allowed of in such statute and except in such cases as shall be specially provided for by one or more bill or bills to be passed during this present session of Parlyament."

It is true that in the *Case of Eton College*⁵⁷ the words "as it hath been assumed and exercised of late" were to save the validity of old dispensations. But even if those qualifying words be taken as a parliamentary view that some sort of dispensing power did exist at common law, it is well settled that the courts are not bound by mere legislative assumptions as to the law. "The rule is that Parliament does not alter the law merely by betraying an erroneous opinion of it."⁵⁸ The *Case of Eton College* could if necessary be supported on the basis that the qualifying words in the Bill of Rights actually operated to give to some or all old dispensations a validity which they would otherwise have lacked. Despite the contrast between Parliament's unqualified condemnation of the suspending power and its qualified condemnation of the dispensing power, it would be open to the courts to hold that, at common law, both were equally abuses, and that, rightly understood, the common law admitted neither dispensing power nor suspending power.

In any event, section XII makes clear that for the future there was to be no dispensing power save under statutory authority. No such bill as contemplated ever having been carried, the only source for a dispensing power can lie in the terms of particular statutes which, as has been noted in paragraph 97 of this Report occasionally do grant such a power.

...

Ces attendus et déclarations deviennent exécutoires de par les mots à la fin du statut:

«Lesquelles choses il a plu à leurs Majestés voir toutes déclarées, établies et sanctionnées par l'autorité de ce présent Parlement afin qu'elles soient et demeurent à perpétuité la loi de ce royaume. Elles sont, en conséquence, déclarées, établies et sanctionnées par l'autorité de leurs Majestés, avec et d'après l'avis et consentement des lords spirituels et temporels et des Communes assemblés en Parlement, et par l'autorité d'iceux».

La force légale du *Bill of Rights* fut établie par la première loi de la session suivante, 2 William et Mary, c.1.

Les Lords ne voulaient absolument pas condamner le pouvoir de dispense, et ont inséré au texte les mots «comme il a été usurpé et exercé par le passé». Mais en vertu de l'article XII du *Bill of Rights*, on abolissait le pouvoir de dispense de façon absolue, sauf dans des circonstances spéciales, au sujet desquelles on prévoirait des dispositions spéciales dans un bill qui devrait être adopté au cours de la session qui était alors en cours. Aucun bill semblable ne fut adopté.

«XII. Qu'il soit, en outre, déclaré et arrêté par acte de l'autorité susdite qu'à partir de la présente session du Parlement, il ne sera octroyé aucune dispense non obstante quant à la sujétion aux statuts ou à quelques-unes de leurs dispositions; et que ces dispenses seront regardées comme nulles et de nul effet à moins qu'elles ne soient accordées par le statut lui-même, ou que les bills passés dans la présente session du Parlement n'y aient pourvu spécialement».

Il est vrai que dans l'affaire *Eton College*⁵⁷ on a soutenu que les mots «comme il a été usurpé et exercé par le passé» préservaient la validité de dispenses anciennes. Mais même si l'on considérait cette expression restrictive comme la reconnaissance par le Parlement de l'existence d'un pouvoir de dispense quelconque dans la *common law* on sait de longue date que les tribunaux ne sont pas liés par de simples suppositions d'ordre législatif relatives à la loi. «La règle veut que le Parlement ne modifie pas la loi simplement en laissant deviner une opinion erronée qu'il en a.»⁵⁸ L'affaire *Eton College* pourrait, si nécessaire, être défendue par l'argument voulant que la disposition restrictive incorporée au *Bill of Rights* visait en fait à conférer à certaines ou à toutes anciennes dispenses une validité qu'elles n'auraient pas eues autrement. Malgré le contraste entre la condamnation absolue du Parlement du pouvoir de suspension et la condamnation relative du pouvoir de dispense, il est possible de soutenir que les tribunaux pourraient toujours dire que ces deux pouvoirs constituaient des abus aux termes de la *common law* et que si l'on interprétait correctement cette dernière, on se rendait compte qu'elle n'admettait ni pouvoir de dispense ni pouvoir de suspension.

De toute manière, l'article XII stipule clairement qu'à l'avenir, il n'y aurait de pouvoir de dispense qu'en vertu d'une autorisation statutaire. Aucun bill de la nature de ceux dont il est question dans cet article n'ayant été adopté, la seule possibilité d'accorder un pouvoir de dispense se fonde sur les conditions d'une loi particulière qui, comme on l'a signalé au

The application of the Bill of Rights throughout Canada is universally accepted⁵⁹ admits of no doubt and need not be considered.

It has to be observed at once that the dispensing power had been used in connection with statutes and that the substantive provisions of section XII of the Bill of Rights speaks only of statutes, no mention being made of delegated legislation which, though not unknown (Vide Statute of Proclamations 31 Hen. VIII C.8 1539), was not common. The outlawing of the dispensing power in clause 2 of what is commonly known as the Declaration of Rights, reproduced in the preamble to the Bill of Rights, refers to "laws" and not to statutes, but is qualified by the words "as it hath been assumed and exercised of late ...". It would be possible, therefore, to put forward the argument that it remains lawful for the Crown to dispense with delegated legislation except in the classes of case in which James II exercised the power. It is submitted that such an argument can be safely set aside and the illegality of the dispensing power extends not only to dispensing with statutes, but also to dispensing with laws, however made. This is so for several reasons. First, the qualifying words "as it hath been assumed and exercised of late" have been construed as being for the purpose of saving the validity of old dispensations granted before the evil events of the reign of James II: *Re Case of Eton College* (1815). Secondly, subordinate legislation, if validly made, has the full force and effect of a statute,⁶⁰ *Dale's Case*,⁶¹ *Kruse v. Johnson*,⁶² *Institute of Patent Agents v. Lockwood*,⁶³ *Reference Re Japanese Canadians*,⁶⁴ and it would be absurd to suggest that, although having the full force and effect of a statute delegated legislation is different in quality in being subject to a royal or other power of dispensation. Thirdly, the members of the Convention and of the first Parliament of William and Mary were necessarily legislating within the frame of reference of their own time in which law was almost always made by statute, and indeed, of a time in which Parliament legislated with a particularity and attention to detail which today would be regarded as picayune. The words of section XII of the Bill of Rights cannot, therefore be confined narrowly to statutes *strictu sensu* but extend to legislation made by or under the authority of a statute. Wherefore, the principle can be asserted that the Bill of Rights abolished entirely the Crown's right to dispense with laws in advance (as distinct from the right to pardon those who offend against laws) and that any dispensation, to be lawful, must be referable to an enabling power within a statute. Thus, it is that, as has been seen, some statutes do expressly provide that there shall be a dispensing power in connection with the provisions of the respective statutes, the regulations made under them or both.

Canada Shipping Act, section 482 (1)

"Notwithstanding anything in this part, the Minister, on the recommendation of the Chairman of the Board of Steamship Inspection, may relieve any Canadian ship or the

paragraphe 97 du présent rapport de temps à autre accorde un pouvoir de cet ordre.

L'application du *Bill of Rights* à l'ensemble du Canada⁵⁹ ne laisse place à aucun doute, et il serait hors de propos d'étudier cette question ici.

Il convient de faire remarquer immédiatement qu'on a eu recours au pouvoir de dispense relativement à des lois, et que les dispositions de l'article XII du *Bill of Rights* traitent uniquement des lois, aucune mention n'étant faite des mesures législatives déléguées qui bien qu'elles n'aient pas été inconnues (Voir *Statute of Proclamations*, 31, Henri VIII c. 8, 1539), n'étaient pas courantes. L'illégalité du pouvoir de dispense établie par l'article 2 du texte connu sous le nom de *Declaration of Rights*, reproduit au préambule du *Bill of Rights* de 1689, se rapporte aux mesures législatives («laws») et non pas aux lois en particulier («statutes»), cette disposition est cependant atténuée par l'usage de l'expression «Comme il a été usurpé et exercé par le passé». Par conséquent, il serait possible d'alléguer qu'il est toujours légal pour la Couronne de faire exception à une mesure législative déléguée sauf dans les cas de la même nature que ceux où Jacques II exerçait ce pouvoir. Nous soutenons qu'il est possible d'infirmer nettement un argument semblable et que l'illégalité du pouvoir de dispense s'applique non seulement aux lois mêmes, mais aussi aux mesures législatives en général, peu importe leur forme. Et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, la restriction «comme il a été usurpé et exercé par le passé» avait pour but de sauvegarder la validité d'anciennes dispenses accordées avant les malheureux événements qui se sont produits au cours du règne de Jacques II: *Eton College* (1815). Deuxièmement, une mesure législative subordonnée, si elle est validée, a la même force légale et le même effet qu'une loi⁶⁰, *Dale*,⁶¹ *Kruse c. Johnson*⁶², *Institute of Patent Agents c. Lockwood*⁶³, *Reference Re Japanese Canadians*⁶⁴, et il serait absurde de dire que bien que la mesure législative déléguée ait la même force légale et le même effet qu'une loi, elle n'a pas la même «qualité», puisqu'elle est assujettie à un pouvoir de dispense royal ou autre. Troisièmement, les membres de la Convention et du premier Parlement de William et Mary légiféraient nécessairement dans le cadre du droit de leur époque, alors que les mesures législatives adoptaient presque toujours la forme de loi, et c'était en fait là une époque où le Parlement légiférait d'une façon attentive et minutieuse qu'on considérerait piètre aujourd'hui. Par conséquent, la restriction de l'article XII du *Bill of Rights* ne peut se limiter aux lois proprement dites, mais se rapportent aussi aux mesures législatives établies en vertu d'une loi ou sous son régime. Ainsi, on peut poser le principe que le *Bill of Rights* abolissait complètement le droit de la Couronne de dispenser des lois avant le fait, par opposition au droit de gracier ceux qui ont commis des délits et que toute dispense, pour être légale, doit se prévaloir d'un pouvoir habilitant conféré par une loi. Ainsi, comme nous l'avons vu, certaines lois stipulent expressément qu'il y aura un pouvoir de dispense se rapportant aux dispositions de la loi même, aux règlements édictés en vertu de la loi, ou aux deux.

Loi sur la marine marchande du Canada, article 482 (1)

«Nonobstant toute disposition de la présente Partie, le Ministre peut, sur la recommandation du président du Bureau d'inspection des navires à vapeur, dispenser un

owner of any such ship from compliance with any of the provisions of this Part or regulations made thereunder relating to steamship inspection ... in any specific case of emergency where the Minister may deem it necessary or advisable in the public interest ...”

Aeronautics Act, section 14 (1)

“The Commission may make regulations

...

(g) excluding from the operation of the whole or any portion of this Part or any regulation, order or direction made or issued pursuant thereto, any air carrier or commercial air service or class or group of air carriers or commercial air services.”

How then can a power to dispense with subordinate legislation be thought to exist?

The first argument that is put is that because Parliament can dispense with the laws it makes, and can enact sections which read “notwithstanding any law, or any section of this or any other Act ...” so too can the Governor in Council (or the Minister, Regional Director, etc.) dispense from the laws he makes. This is once again to assert that the delegate is in the same position as is Parliament, to assert that subordinate law is not truly subordinate at all. It is to give to the delegate all the powers that Parliament has. This is nonsense. The Queen in Parliament is sovereign. The Governor in Council, Ministers, Boards etc. are not, and can only make law within the confines of the authority delegated to them. That authority will not include a power to dispense from the subordinate laws made unless it is expressly conferred. This is, the Committee notes, the position accepted by all in the United Kingdom where no dispensations from subordinate legislation can occur unless expressly authorized by the enabling Act. It is also the position which obtained under the most famous enabling Act of all time the infamous Statute of Proclamations, 31 Henry VIII cap. 8, repealed by 1 Edward VI, cap. 6. The complete law making power was given into the royal hands, to the King in his Council, and yet it was thought necessary by that most puissant Prince, who drafted the Bill in his own hand, expressly to provide for a dispensing power. If so mighty a monarch more than a century before the Bill of Rights thought it necessary to take a dispensing power along with Parliament's delegated law making power, how much more necessary must an express dispensing power be to a delegate of Parliament's sovereign authority today? To remove all doubt, the Committee notes the text of the substantive portion of the Statute of Proclamations:

“Therefore it is enacted, that always the king, for the time being, with the advice of his council ... or the greater number of them, may set forth at all times by authority of this act, his proclamations, under such penalties, and of such sort as to his highness and his council, or the more part of them shall seem requisite. And that the same shall be

navire canadien ou le propriétaire d'un tel navire de l'observation de l'une quelconque des dispositions de la présente Partie ou de ses règlements d'exécution qui se rapportent à l'inspection des navires à vapeur, exception faite des dispositions visant les installations radio sur les navires, dans tout cas particulier d'urgence où le Ministre peut le juger nécessaire ou opportun pour l'intérêt public, ...»

Loi sur l'aéronautique, article 14 (1)

«La Commission peut établir des règlements

...

g) excluant de l'application totale ou partielle de la présente Partie, ou des règlements établis, ordonnances rendues ou instructions données ou émises conformément à cette Partie, tout transporteur aérien, service aérien commercial, ou toute catégorie ou groupe de transporteurs aériens, ou de services aériens commerciaux ...»

Comment, alors, peut-on considérer qu'il existe un pouvoir de dispense des mesures législatives subordonnées?

Le premier argument qu'on apporte se réclame du fait que comme le Parlement peut dispenser des lois qu'il édicte, et adopter des articles du genre: «Nonobstant toute loi, ou tout article de la présente loi, ou d'une autre loi ...» le gouverneur en conseil (ou le ministre, ou le directeur régional, etc.) peut dispenser des mesures législatives qu'il édicte. A nouveau, cela revient à revendiquer que le délégué a le même statut que le Parlement, et à revendiquer que la mesure législative subordonnée n'est pas vraiment subordonnée. Cela revient à accorder au délégué tous les pouvoirs que le Parlement détient. Or, la chose est illogique. La Reine en Parlement est souveraine. Le gouverneur en conseil, les ministres, les offices, etc., ne le sont pas, et ne peuvent légiférer que dans les limites de l'autorité qui leur a été déléguée. Cette autorité n'inclut pas le pouvoir de dispenser des mesures législatives subordonnées édictées, à moins que ce pouvoir ne soit expressément conféré. Le Comité a noté que c'est le principe universellement accepté au Royaume-Uni, où aucune dispense d'une mesure subordonnée ne peut être accordée à moins d'être expressément autorisée par la loi habilitante. C'est aussi le principe qui a résulté de la plus célèbre loi habilitante de tous les temps, l'infâme *Statute of Proclamations*, 31 Henri VIII, c. 8, abrogé par Édouard VI, c. 6. législatif intégral était alors entre les mains du roi et de son conseil, mais ce prince tout-puissant, qui a lui-même rédigé le bill, a cru nécessaire de faire adopter des mesures prévoyant expressément un pouvoir de dispense. Si un monarque aussi puissant a cru nécessaire, plus d'un siècle avant le *Bill of Rights*, de se faire attribuer un pouvoir de dispense en plus du pouvoir législatif que le Parlement lui avait délégué, il est plus nécessaire aujourd'hui qu'un délégué de l'autorité souveraine du Parlement soit investi d'un pouvoir de dispense expressément conféré! Pour qu'il ne subsiste plus aucun doute, le Comité présente le texte des dispositions de fond du *Statute of Proclamations*:

«Par conséquent, il est promulgué que dans toute circonstance le Roi, actuellement, sur l'avis de son conseil ... ou la majorité de ses membres peut établir en tout temps, par l'autorité de la présente loi, ses proclamations, assujetties aux sanctions, et d'une nature telle, que Sa Majesté et les membres de son Conseil, ou la majorité d'entre eux l'esti-

obeyed, as though they were made by act of parliament, unless the king's highness dispense with them under his great seal."

It is in the light of this true position of a delegate of Parliament that section 26 (4) of the Interpretation Act must be construed:

"When a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, *amend* or *vary* the regulations and (to) make others."

Given the fundamental constitutional presumption against a power of dispensation this provision cannot amount to a blanket power to any and every delegate of a subordinate law making function to grant dispensations under cover of making "Variation Orders", as has been sought to be done in the case of licences granted under the Public Lands Leasing and Licensing and Public Lands Mineral Regulations and the Canada Oil and Gas Land Regulations. The words "amend" or "vary" will not extend to permit dispensations from a general rule in favour of individuals in particular circumstances. Such a power must be sought in each case in the enabling statute under which the delegation of rule making power is conferred. No delegate, without express authority from Parliament, can be in any better position than the successors of James II. Laws cannot be dispensed with by the authority of delegates when they cannot be by royal authority.

A second argument is that the only dispensing power outlawed by the Bill of Rights is that exercised in a fashion strictly analogous to the manner in which King James II proceeded. That is to say, that the only dispensation forbidden is that made by someone other than the person who made the law. James II purported to dispense with laws made by Parliament by Letters Patent under his Great Seal. Therefore, a Minister or a Regional Director can not dispense with laws made by the Governor in Council in exercise of powers delegated by Parliament. (The Committee notes in passing that the power purportedly given to the Board of Steamship Inspection under section 1 of Schedule A to the Steamship Machinery Construction Regulations⁶⁵ takes just this outlawed form.) This argument would leave a Minister or the Governor in Council free to dispense from the regulations he himself makes, but suffers from the same defects of arrogation of 1343 non-subordinate status as were outlined in the preceding paragraph. Moreover, it ignores the effect of section XII of the Bill of Rights which must be taken to have outlawed any dispensation unless provided for in the enabling Act.

The final argument that has been addressed in support of the dispensing power is the claim that it is automatically conferred upon a delegate by the enabling Act itself, whenever the enabling power is cast in terms of a subject-matter, and commonly introduced by the word "respecting". This was the

ment requis. Il est de plus promulgué que les dites proclamations seront observées comme si elles avaient été édictées par le Parlement, à moins que la majesté du Roi n'en dispense sous son grand sceau.»

Il faut donc interpréter le paragraphe 26 (4) de la Loi d'interprétation dans le contexte de cette situation effective du délégué du Parlement:

«Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, *modifier* ou *changer* et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentements et conditions, s'il en est.»

Étant donné l'existence d'une présomption constitutionnelle fondamentale à l'encontre du droit de dispense, cette disposition ne peut pas constituer un pouvoir général accordé à chaque délégué d'établir des mesures législatives de dispense sous le couvert de «décrets modificatifs» comme on a déjà essayé de le faire dans le cas des concessions qui ont été accordées en vertu du Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques, le Règlement sur les minéraux des terres publiques et le Règlement sur les terres pétrolières et gazifères du Canada. Les termes «modifier» ou «changer» ne signifient pas que des dispenses peuvent en règle générale être accordées à des individus dans des circonstances particulières. Dans chaque cas, il faut puiser ce pouvoir dans la loi habilitante en vertu de laquelle la délégation du pouvoir de réglementation est attribuée. Sans l'autorisation expresse du Parlement, aucun délégué ne peut avoir plus de pouvoirs que les successeurs de Jacques II. L'autorité du délégué ne permet pas de dispenser certaines personnes des lois si l'autorité royale même n'y parvient pas.

On apporte comme deuxième argument que le seul pouvoir de dispense que déclare illégal le *Bill of Rights* est strictement analogue à celui auquel avait recours Jacques II. Vraiment dit, la seule dispense interdite est celle qui est octroyée par une autre personne que celle qui a édicté la mesure législative. Jacques II prétendait dispenser certaines personnes des lois établies par le Parlement par lettres patentes émises en vertu de son Grand Sceau. En conséquence, un ministre ou un directeur régional ne peut pas dispenser des lois décrétées par le gouverneur en conseil dans l'exercice des pouvoirs que le Parlement lui a délégués. (Le Comité note au passage que le prétendu pouvoir qui a été accordé à la Commission de l'inspection des navires à vapeur en vertu de l'article 1 de l'annexe A du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur⁶⁵ adopte précisément la forme déclarée illégale.) Cet argument comporte la même prétention de conférer un caractère autonome aux mesures législatives subordonnées que celle qui est exposée dans le paragraphe précédent. De plus, il ne tient pas compte de l'article XII du *Bill of Rights*, qui a pour effet d'interdire toute dispense à moins que la loi habilitante n'y pourvoie.

Le dernier argument qu'on apporte en faveur du pouvoir de dispense est qu'il est automatiquement attribué au délégué par la loi habilitante elle-même, chaque fois que le pouvoir habilitant se rapporte à un sujet et est communément introduit par le mot «concernant». Cette formule a été utilisée lors de la

formula used in drafting section 400 (1) (b) of the *Canada Shipping Act*.

“The Governor in Council may make regulations respecting the construction of machinery.”

It was this provision which was relied upon in giving a power of dispensation to the Board of Steamship Inspection. The Committee was told by the Legal Adviser to the Ministry of Transport:

“It has generally been assumed that the use of the word ‘respecting’ is wide enough to allow the Board to exempt from or dispense with any general requirement of the Regulations. In support of this assumption, the writings of Mr. (sic) Driedger are relied on, in particular the book “The Composition of Legislation”, page 149.”

The Committee can only reiterate that such a theory places the Governor in Council, or other subordinate, in exactly the same position as Parliament and asserts that he can do anything Parliament might do. This view of “respecting” ignores the consequences of the Bill of Rights and the fact that any delegate’s powers, including those of the Governor in Council, are subordinate and their limits will be construed in the light of basic constitutional principles, one of which is that the dispensing power is illegal unless expressly granted. Reference to page 149 of the “Composition of Legislation” brings forward once more the argument by analogy to sections 91 and 92 of the *British North America Act*. As was mentioned in paragraph 90 of this Report this analogy is false.

¹ Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-1969.

² Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-69, chapter 9.

³ XIX Howell’s State Trials, 1044.

⁴ (1971) S.C.R. 5.

⁵ (1918) 57 S.C.R. 150.

⁶ Driedger, E. “Subordinate Legislation” 38 C.B.R. 1 at p. 20.

⁷ Report of the Committee on Ministers’ Powers, Cmd 4060, section 3, p. 21.

⁸ (1918) 57 S.C.R. 150.

⁹ *Reference re Regulations (Chemicals) Under War Measures Act* (1943) S.C.R. 1; (1943) 1 D.L.R. 248.

^{9A} Technically the exception covers those statutory instruments “the inspection of which or the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of Section 27”.

¹⁰ Statutory Instruments Act, section 26.

¹¹ SI/76-40, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins, Series IV, Issued: May 13, 1975. Registered and published: April 14, 1976.

¹² Statutory Instruments Act, section 2 (1) (b).

¹³ S.O.R./72-441, as amended.

¹⁴ Federal Court of Appeal, 5 Feb. 1976, Cor: The Chief Justice, Ryan, J., and Sheppard, D.J.

¹⁵ President of the Privy Council, 1st June 1976, H.C. Debates, 1404.

rédaction de l’alinéa 400 (1) b) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant les machines».

C’est sur cette dispositions qu’on s’est fondé pour accorder un pouvoir de dispense au Bureau d’inspection des navires à vapeur. Le conseiller juridique du ministère des Transports a déclaré au Comité:

«On a généralement adopté l’hypothèse voulant que le mot «concernant» soit suffisamment large pour permettre au Bureau d’exempter ou de dispenser des exigences générales fixées par le règlement. L’ouvrage de M. Driedger, et en particulier «*The Composition of Legislation*», page 149, vient à l’appui de cette hypothèse».

Le Comité ne peut que réaffirmer que cette théorie place le gouverneur en conseil, ou tout autre délégué, dans la même position que le Parlement et lui confère un pouvoir égal à celui du Parlement. La signification attribuée au mot «concernant» ne tient compte des conséquences ni du *Bill of Rights* ni du fait que tout pouvoir délégué, y compris celui dont est investi le gouverneur en conseil, est subordonnée et que ses limites sont interprétées à la lumière des principes constitutionnels fondamentaux, l’un de ceux-ci étant l’illégalité du pouvoir de dispense à moins que celui-ci ne soit expressément accordé. La page 149 de l’ouvrage «*Composition of Legislation*» établit une fois de plus une analogie avec les articles 91 et 92 de l’Acte de l’Amérique du Nord britannique; or, comme on l’a vu au paragraphe 90 du présent rapport, cette analogie est fausse.

¹ Troisième rapport du Comité spécial des instruments statutaires, session de 1968-1969.

² Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, session 1968-69, chapitre 9.

³ XIX Howell’s State Trials, 1044.

⁴ (1971) R.C.S. 5.

⁵ (1918) 57 R.C.S. 150.

⁶ Driedger, E. «*Subordinate Legislation*» 38 C.B.R. 1. p. 20.

⁷ «*Report of the Committee on Ministers’ Powers*». Cmd 4060, article 3, p. 21.

⁸ (1918) 57 R.C.S. 150.

⁹ *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* (1943) R.C.S. 1, (1943) 1 D.L.R. 248.

^{9A} En Théorie, l’exception vise tout texte réglementaire «pour lequel ont été établis, en application de l’alinéa d) de l’article 27, des règlements empêchant d’en faire l’examen ou d’en obtenir copie.»

¹⁰ Loi sur les textes réglementaires, article 26.

¹¹ TR/76-40, Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces olympiques—Séries IV; lancée le 13 mai 1975, et enregistrée et publiée le 14 avril 1976.

¹² Loi sur les textes réglementaires, alinéa 2 (1) b).

¹³ DORS/72-441—modifié

¹⁴ Cour d’appel fédérale, 5 février 1976, cor: Le juge en chef, Ryan, J. et Sheppard, J.S.

¹⁵ Le président du Conseil privé, 1^{er} juin 1976, Débats de la Chambre des communes, p. 14047.

¹⁶ Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-69, page 27.

^{16A} 12 Co. Rep. 74.

^{16B} SOR/74-431—Teslin Exploration Limited Order

SOR/74-8—Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations

SOR/75-107—Anglo American Corporation Dredging Regulations

SOR/74-178—Pension Benefits Standards Regulations, amendment

SOR/75-202—Protection of Securities (Loan Companies) Regulations

SOR/75-203—Protection of Securities (Trust Companies) Regulations

SOR/76-100—Protection of Securities (Co-operative Credit Associations) Regulations

SOR/74-79—Canso Zone Marine Traffic Regulations

SI/74-127—Commercial Samples Remission Order

SOR/75-35—Flying Accident Compensation Regulations, amendment

SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/75-134, SOR/75-609—Manpower Mobility Regulations

Immigration Special Relief Regulations

Immigration Guidelines

^{16C} See Minutes of Proceedings and Evidence, 27th January 1977, Issue No. 7.

¹⁷ *Subordinate Legislation, The Construction of Statutes, The Composition of Legislation, Legislative Forms and Precedents.*

¹⁸ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 22.

¹⁹ (1943) S.C.R. 1.

²⁰ (1956) S.C.R. 318.

²¹ S.A. de Smith: *Judicial Review of Administrative Action* (3rd Ed) p. 63; Hood Phillips: *Constitutional & Administrative Law*, p. 485; S.A. de Smith: "Sub-Delegation & Circulars" (1949) 12 M.L.R. 37; *Allingham v. Minister of Agriculture* (1948) 1 All., E.R. 780; *Brant Dairy Co. Ltd. & Walkerton Dairies Ltd. v. Milk Commission of Ontario & Ontario Milk Marketing Board* (1973) S.C.R. 131; *Robertson v. The Queen* (1972) Fed. R. 80.

²² S.O.R. 72-7 as amended. (None of the subsequent amendments is relevant to Section 19 (5)).

²³ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 31.

²⁴ Proceedings, p. 257.

²⁵ *The Construction of Statutes*, p. 201.

²⁶ *Hodge v. The Queen*, (1883) 9 App. Cas. 117 at p. 132.

²⁷ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 28.

²⁸ SOR/72-267, SOR/72-268, SOR/73-118, SOR/73-119, SOR/73-378, SOR/73-379, SOR/73-718, SOR/73-119, SOR/74-104, SOR/74-105, SOR/74-579, SOR/74-580, SOR/75-178, SOR/75-179.

²⁹ SOR/75-226.

¹⁶ Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, session de 1968-1969, page 29.

^{16A} 12 Co. Rep. 74

^{16B} DORS/74-431—Décret visant la *Teslin Exploration Limited*

DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

DORS/75-107—Règlement de dragage visant l'*Anglo American Corporation*

DORS/74-178—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification

DORS/75-202—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêt)

DORS/75-203—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires)

DORS/76-100—Règlement sur la protection des titres (Associations coopératives de crédit)

DORS/74-79—Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux

DORS/75-35—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation—Modification

DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218, DORS/75-134, DORS/75-609 Règlements sur la mobilité de la main-d'œuvre,

Règlements de dispense—Immigration,

Lignes directrices concernant l'immigration

^{16C} Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 janvier 1977, fascicule n° 7

¹⁷ *Subordinate Legislation, The Construction of Statutes, The Composition of Legislation, Legislative Forms and Precedents.*

¹⁸ *Subordinate Legislation*, 38 C.B.R. 1, p. 22.

¹⁹ (1943) R.C.S. 1.

²⁰ (1956) R.C.S. 318.

²¹ S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, troisième édition, p. 63. Hood Phillips, *Constitutional & Administrative Law*, p. 485; S.A. de Smith: *Sub-Delegation for Circulars* (1949), 12 M.L.R. 37. *Allingham c. Minister of Agriculture* (1948) 1 All., E.R. 780. *Brant Dairy Company Limited & Walkerton Dairies Limited c. Milk Commission of Ontario & Ontario Milk Marketing Board* (1973) R.C.S. 131; *Robertson c. la Reine* (1972) Fed. R. 80.

²² DORS/72-7 modifié (Aucune des modifications subséquentes ne se rapporte au paragraphe 19 (5).)

²³ «*Subordinate Legislation*», 38 C.B.R. 1, p. 31.

²⁴ Délibérations du Comité, p. 257.

²⁵ *The Construction of Statutes*, p. 201.

²⁶ *Hodge c. La Reine*, (1883) 9 App. Cas. 117, p. 132.

²⁷ «*Subordinate Legislation*» 38 C.B.R. 1, p. 28.

²⁸ DORS/72-267, DORS/72-268, DORS/73-118, DORS/73-119, DORS/73-378, DORS/73-379, DORS/73-718, DORS/73-719, DORS/74-104, DORS/74-105, DORS/74-579, DORS/74-580, DORS/75-178, DORS/75-179.

²⁹ DORS/75-226.

³⁰ SOR/69-488, Baie des Cayes-Noires, Quebec Two Areas Exempt from S. 18, 19 & 20; SOR/65-120, Columbia River, British Columbia, Exempt from S. 20; SOR/63-190, Flora Lake, Newfoundland Exempt from S. 20; SOR/61-23, Labrador Water Lot Exempt from S. 20; SOR/54-249, Marmion Lake, Ont. Exempt from S. 18, 19 & 20; SOR/64-23, Portion of Strait of Juan de Fuca, B.C. Exempt from S. 19; SOR/61-196, Shoal Arm, Newfoundland Exempt from Section 19; SOR/69-273, Tasu Sound, British Columbia, Certain Waters Exempt from S. 18, 19 & 20.

³¹ S.O.R./55-100

³² XI Howell's State Trials, Cobbett, 1166 at p. 1196.

³³ See Public Service Health Insurance Regulations, SOR/72-101, as amended, grounded in Vote 124 in Appropriation Act No. 6, 1960.

³⁴ SOR/72-198 and SOR/73-400, Proceedings, Issue No. 65: 23-26.

³⁵ SOR/71-7. This principal regulation, having been made before 1 January 1972, lies outside the Committee's statutory reference.

³⁶ SOR/75-609.

³⁷ 23-24-25 Eliz. II cap. 20.

³⁸ SOR/75-5.

³⁹ SOR/75-686.

⁴⁰ SOR/75-222.

⁴¹ R.S.C. 2nd Supp. cap. 10.

⁴² Report of the Committee on Administrative Tribunals & Enquiries, Cmnd. 218. (U.K.).

⁴³ S.O. 1971 C. 47.

⁴⁴ S.O. 1971 C. 48.

⁴⁵ (1974) 50 D.L.R. (3d) 349.

⁴⁶ (1973) 39 D.L.R. (3d) 738.

⁴⁷ SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/72-142, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72, SOR/76-191.

⁴⁸ Fifty-first Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinances, Canberra, 1975, section 9, page 3.

⁴⁹ Third Report of the Select Committee on Statutory Instruments, House of Commons Session 1968-1969.

⁵⁰ H.C. Debates, 14047, 1st June 1976.

⁵¹ Discussed in *The Case of the Commendams*, Sir John Davy's Reports, fol. 69b.

⁵² *Thomas v. Sorrel*, Vaughan's Reports, fol. 348, *Taswell-Langmead: English Constitutional History* (Plucknett Edn) p. 190 following the histories of Mathew Paris.

⁵³ When one of these patents was produced in the Common Pleas, one judge, Roger de Thurkeby, is said to have explained in prophecy:

"Ab alto ducens suspira. De Praedictae adjectionis appositione. Heu! heu! has ut quid dies expectavimus ecce jam Civilis Curia

³⁰ DORS/69-488, Deux zones du fleuve Saint-Laurent, dans la Baie des Cayes-Noires, à Port-Cartier, dans la province de Québec, sont proclamées soustraites à l'application des articles 18, 19 et 20 de la Loi; DORS/65-120, Partie du fleuve Columbia, Colombie-Britannique, soustraite à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/63-190, Lac Flora, Terre-Neuve, proclamé soustrait à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/61-23, Lot riverain, au Labrador, proclamé soustrait à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/54-249, Lac Marmion, Ontario, soustrait à l'application des articles 18, 19 et 20; DORS/64-23, Partie du détroit Juan de Fuca, Colombie-Britannique, soustraite à l'application de l'article 19 de la Loi; DORS/61-196, Shoal Arm, Terre-Neuve, déclaré par proclamation soustrait à l'application de l'article 19 de la Loi; DORS/69-273, Certaines eaux du détroit de Tasu, ... en Colombie-Britannique, sont soustraites aux dispositions des articles 18, 19 et 20 de la Loi.

³¹ DORS/55-100.

³² XI Howell's State Trials (Cobbett) 1166, p. 1196.

³³ Voir le Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, DORS/72-101, modifié, fondé sur le crédit 124 de la Loi des subsides n° 6 de 1960.

³⁴ DORS/72-198 et DORS/73-400, Délibérations, fascicule n° 65: 23-26.

³⁵ DORS/71-7. Ce règlement principal, ayant été adopté avant le 1^{er} janvier 1972, n'est pas du ressort du Comité.

³⁶ DORS/75-609.

³⁷ 23-24-25 Eliz. II c. 20.

³⁸ DORS/75-5.

³⁹ DORS/75-686.

⁴⁰ DORS/75-222.

⁴¹ S.R.C., 2^e Supplément c. 10.

⁴² *Report of the Committee on Administrative Tribunals & Enquiries*, Cmnd. 218, (R.-U.).

⁴³ S.O. 1971, c. 47.

⁴⁴ S.O. 1971, c. 48.

⁴⁵ (1974) 50 D.L.R. (3^e) 349.

⁴⁶ (1973) 39 D.L.R. (3^e) 738.

⁴⁷ DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/72-142, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72, DORS/76-191.

⁴⁸ Cinquante et unième rapport du *Standing Committee on Regulations and Ordinances*, Canberra, 1975, article 9, page 3.

⁴⁹ Troisième rapport du Comité spécial des textes réglementaires, Chambre des communes, session 1968-1969.

⁵⁰ Débats de la Chambre des communes, 14047, 15 juin 1976.

⁵¹ *The Case of the Commendams*, de Sir John Davy's Reports, 69b et suivantes.

⁵² *Thomas v. Sorrel*, Vaughn's Reports, 348 et suivantes, *Taswell-Langmead: English Constitutional History* (édition Plucknett) p. 190, à la suite des rapports de Mathew Paris.

⁵³ Lorsqu'une de ces licences fut produite devant les *Common Pleas*, un des juges, Roger de Thurkeby, est sensé s'être prophétiquement exclamé:

«Ab alto ducens suspira. De praedictae adjectionis appositione. Heu! heu! has ut quid dies expectavimus ecce jam Civilis Curia

exemplio Ecclesiasticae Coinquinatur et a Selphureo fonte Rivulus intoxicatur."

⁵⁴ *Taswell-Langmead*: op. cit., p. 191.

⁵⁵ *Godden v. Hales*, XI Howell's State Trials (Cobbett) 1166.

⁵⁶ *An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession to the Crowne*, Wm & Mary, sess. 2, c.2. This statute is known as the Bill of Rights by force of the *Short Titles Act* 1896, (U.K.). It is dated 1688 old style, 1689 new style.

⁵⁷ (1815); Special Report by Peere Williams.

⁵⁸ *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. (London 1969) p. 271, and authorities there cited.

⁵⁹ *Ruding v. Smith* (1821) 2 Hagg. Cons. 371; F. Lareau, *Histoire du Droit Canadien* Thome II, Montreal 1889, page 54.

⁶⁰ It is true that technically a regulation is not a statute and therefore for the purposes of the Criminal Code offence of being in breach of a statute, breach of a regulation is irrelevant: *The King v. Singer* (1941) S.C.R. 111. Yet for other purposes the distinction between the two seems to have been obliterated by the *Japanese Reference* (1947) A.C. 87.

⁶¹ (1881) 6 Q.B.C. 376.

⁶² (1898) 2 Q.B. 91.

⁶³ (1894) A.C. 347.

⁶⁴ (1947) A.C. 87.

⁶⁵ S.O.R./55-100 as amended by SOR/73-439.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 67, 68, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 82 and 83 of the First Session, Thirtieth Parliament and Issues Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 and 9 of the Present Session*) is tabled.

Respectfully submitted,

ROBERT J. McCLEAVE,
Joint Chairman.

exemplio Ecclesiasticae Coinquinatur et a Selphureo fonte Rivulu intoxicatur.*

⁵⁴ *Taswell-Langmead*: op. cit., p. 191.

⁵⁵ *Godden contre Hales*, XI Howell's State Trials (Cobbett) 1166.

⁵⁶ *An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession to the Crown*, Wm & Mary, sess. 2, c.2. Ce statut est connu sous le nom de *Bill of Rights* par la force du *Short Titles Act* 1896, (R.-U.) Il est daté de 1688, style ancien, et 1689, style nouveau.

⁵⁷ (1815) *Special Report* by Peere Williams.

⁵⁸ *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12^e éd. (Londres 1969) page 271, et les autorités mentionnées.

⁵⁹ *Ruding C. Smith* (1821) 2 Hagg. Cons. 371; F. Lareau, *Histoire du droit canadien*, Tome II, Montréal 1889, page 54.

⁶⁰ Il est vrai que, techniquement, un règlement n'est pas une loi et que par conséquent, la violation d'un règlement n'est pas pertinente aux fins de l'infraction criminelle de la contravention à une loi. *Le Roi c. Singer* (1941), R.C.S. 111. Toutefois, à d'autres fins, la distinction entre les deux semble avoir été effacée par le *Japanese Reference* (1947).

⁶¹ (1881) 6 Q.B.D. 376.

⁶² (1898) 2 Q.B. 91.

⁶³ (1894) A.C. 347.

⁶⁴ (1947) A.C. 87.

⁶⁵ DORS/55-100, modifié par le DORS/73-439.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 67, 68, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 82 et 83 de la première session du trentième Parlement et fascicules nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 de la présente session*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
ROBERT J. McCLEAVE.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 3, 1977
(13)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 10:05 a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Goodale, Hnatyshyn and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of its draft report.

Mr. Baldwin moved, seconded by Senator Lafond,—That the draft report as amended be concurred in.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to, on division.

On motion of Mr. Balfour, seconded by Senator Lafond, it was ordered,—That the Joint Chairmen present the report, as amended, to their respective Houses as the Second Report of this Committee.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 FÉVRIER 1977
(13)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 10 h 05 sous la présidence de M. Robert McCleave (président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Goodale, Hnatyshyn et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1.*)

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

M. Baldwin propose, appuyé par le sénateur Lafond,—Que le projet de rapport modifié soit adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée sur division.

Sur motion de M. Balfour, appuyé par le sénateur Lafond, il est ordonné,—Que les coprésidents présentent le rapport modifié à leur Chambre respective comme deuxième rapport du Comité.

A 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 3, 1977

• 1008

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please; we have our quorum.

Before taking up the matter of the formal adoption of the report and the direction to the Joint Chairmen to report the same to the House, perhaps there should be some general comments by members. Mr. Goodale wishes to make some and perhaps other members do as well. Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Thank you very much, Mr. Chairman. The Committee this morning is at the end of a long and somewhat tortuous route in some places. I do not propose to delay the proceedings at all, except I thought in view of some of the concerns about our report which I had expressed on other occasions at previous meetings that perhaps I should comment just briefly as we get to the stage now of final consideration of the draft which we have had before us in final form for a day or two. I have had an opportunity to read it through in its entirety to get the full scope and sweep of it.

• 1010

I must say that some of the concerns which I had had at an earlier stage continue. And I think at this stage, just before we take a decision as to what our report will be to the two Houses, I should put them on the record again so some members and Senators can hear what they are and draw their own conclusions from them.

There are three areas that I would just mention. I shall try to make this as brief as possible.

First of all, I have some concern, Mr. Chairman, about certain aspects of the tenor and the tone that we seem to strike throughout the report. Some of that may simply be a question of writing style and choice of words, but it seems to me that in some places our report adopts language which may be open to a criticism of being an overstatement. In some places it almost, I think, borders upon the sarcastic. But it bothers me to a certain extent because I think it really undercuts some of the real credibility which a report of this kind should have.

One of the things that I would point to support that general concern and complaint is the set of statistics which we ourselves produced to support our arguments. When you look through them—at least as they are contained in the report—they indicate that we have considered 1,300 or 1,400 items of business in this committee, and out of those there seem to be only 24 that are outstanding in an unsatisfactory way.

Now the other statistics reported indicate how many replies have come and gone and where exactly most of the correspondence sits. But still, we get down to the basic point that our criticism revolves around, apparently, these 24 unsatisfactory instances, and that is a failure rate of something less than 2 per cent. And I wonder, on the basis of that, if we have struck the proper tone and tenor in the comments that we have made.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 3 février 1977

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît; nous allons commencer puisque nous avons le quorum.

Avant de passer à l'adoption officielle du rapport et de confier aux coprésidents le soin de le transmettre à la Chambre, il conviendrait peut-être de permettre à ceux qui le désirent de faire quelques commentaires. Je sais que M. Goodale en a manifesté l'intention, et c'est peut-être le cas d'autres députés. Monsieur Goodale.

M. Goodale: Merci beaucoup, monsieur le président. Nous en sommes ce matin à la dernière étape d'un long itinéraire qui s'est révélé souvent tortueux. Je n'ai pas l'intention de retarder davantage nos délibérations, mais j'aimerais cependant exprimer certaines inquiétudes que je nourris à propos de notre rapport et que j'ai déjà manifestées à plusieurs reprises, au cours de séances précédentes. J'aimerais tout d'abord faire quelques brefs commentaires au sujet du texte final de ce rapport qu'on nous a distribué il y a un jour ou deux. J'ai donc eu l'occasion de le lire dans son intégralité et d'en connaître ainsi la portée précise.

Je dois vous avouer que je nourris encore les inquiétudes que j'avais il y a quelque temps. J'estime donc nécessaire, à ce stade, avant que nous décidions de notre rapport aux deux Chambres, de consigner à nouveau au dossier ces inquiétudes afin que les députés et les sénateurs puissent en tirer leurs propres conclusions.

J'aimerais aborder trois domaines principaux, et je puis vous assurer que j'essaierai d'être aussi bref que possible.

Tout d'abord, monsieur le président, je me préoccupe un peu du ton que nous avons adopté dans ce rapport. Ce n'est peut-être qu'une question de style ou de terminologie, mais il me semble que, dans certains passages, le style de notre rapport risque d'être critiqué pour ses exagérations. En effet, j'ai même pu déceler certains traits sarcastiques, et cela me préoccupe dans une certaine mesure car je crains que cela ne nuise à la crédibilité de notre rapport.

J'aimerais maintenant aborder le problème des statistiques que nous avons citées à l'appui de nos arguments. Si vous les examinez attentivement, vous en conclurez que notre comité a étudié 1,300 ou 1,400 sujets précis et que, de ce nombre, 24 seulement n'ont pas été réglés de façon satisfaisante.

D'autres statistiques indiquent le nombre de lettres qui ont été échangées. Cependant, il semble que notre principale critique porte sur ces 24 cas en suspens, ce qui représente un taux d'échec inférieur à 2 p. 100. Dans ce contexte, je me demande si nous avons vraiment adopté le ton qu'il fallait dans les commentaires que nous avons faits.

[Texte]

I also would say that it is apparent that our list of complaints and concerns really is subject to a cut-off date of November, 1976. Of course, since that time, we have had an important development in the Committee: the letter from the Minister of Justice to which we have referred. I think perhaps we have referred to it all too briefly, and that too has a bearing, I think, upon the note that we want to strike with the report, the general tone of it.

I am not sure that we have given enough attention or enough impact, if you will, to the letter which Mr. Basford has written to us and which substantially responds to the concerns which we have had. It certainly holds out some reason to be optimistic that the difficulties that the Committee has experienced in the past are not, I hope, to continue into the future.

Therefore, that has a bearing, I think, as well, on the general tenor of the report and, perhaps again, as I say, it may well be that some of our comments are, to a certain extent, overstated.

Mr. Chairman, the second general area—apart from that comment about the atmosphere, if I can describe it as that of the report—the second point that I would express some concern about is one that I mentioned at our last meeting and at other meetings, and that has to do with what I see as our preoccupation with rather legalistic debates with junior legal officers in most cases. We seem, for some reason, to have failed or refused to go to the top when we had a serious complaint that concerned us. In pursuing those complaints we seem, in the report, to direct our criticism to the top, or at least by implication ultimately to the ministers, of course, who have to bear the responsibility for the administration of their departments. But in prosecuting our cases I do not think we have been diligent enough in making those cases directly and in specific terms to the man who actually has to carry the final responsibility for any criticism we direct, namely, the ministers.

• 1015

We contented ourselves with dealing with their instruments officers and legal officers in various departments, and I seriously doubt that most of the Ministers that by implication we offer some criticism to, or about, are in fact aware of the difficulties that we as a Committee have experienced.

It may well be, as has been suggested not only by myself in this Committee on other occasions, but if you go through the *Minutes* back a year or more the suggestion was clearly on the record that we should pursue more vigorously or pursue at all—because I do not think we have pursued at all—our complaints with more senior people at a deputy ministerial level, or the Minister ultimately and, if we have those complaints, to summon those people to appear before us so that they can present their case and we can have an opportunity to speak to them directly.

I think that has been a serious difficulty in our approach and I think it, too, undermines what otherwise should be the strength and the thrust of our complaints. I do not think we have prosecuted our cases to completion in those terms, Mr. Chairman.

[Interprétation]

Il y a également un autre problème en ce qui concerne notre liste de plaintes et de problèmes, qui devait être établie en novembre 1976 au plus tard. Or, depuis lors, un événement important s'est produit dans notre comité, à savoir la lettre que nous avons reçue du ministre de la Justice. Je crains que nous n'ayons pas assez insisté là-dessus et, à mon avis, cela infléchit le ton que nous voulions donner à notre rapport.

En effet, je ne pense pas que nous ayons mis suffisamment l'accent sur cette lettre que M. Basford nous a envoyée et qui répond essentiellement aux problèmes que nous avons connus. Cette lettre nous donne certainement de bonnes raisons de croire que les difficultés que ce comité a connues dans le passé ne se reproduiront pas à l'avenir.

Cette lettre, à mon avis, ajoute donc un élément de poids à la teneur générale du rapport et je crains que certains de nos commentaires ne soient, dans une certaine mesure un peu exagérés.

Monsieur le président, après avoir parlé du ton général de notre rapport, j'aimerais aborder un problème que j'ai déjà mentionné au cours de séances précédentes, à savoir que nous nous sommes arrêtés à des polémiques juridiques où nos interlocuteurs étaient, dans la plupart des cas, des juristes en second. Il semble que pour une raison ou une autre, nous n'avons pas pu ou voulu nous adresser au premier échelon, lorsque nous avions une plainte grave à formuler. En parcourant ces plaintes dans le rapport, il me semble que nous adressons nos critiques à la haute direction, ou du moins implicitement, aux ministres, qui sont responsables, bien sûr, de l'administration de leur ministère. Mais je crois que nous avons trop tardé à pousser plus loin nos plaintes, c'est-à-dire à les adresser directement et précisément à ceux qui assument en réalité la responsabilité finale vis-à-vis toute critique que nous pouvons formuler, c'est-à-dire les ministres.

Nous nous sommes contentés de traiter avec des spécialistes des règlements et des lois dans divers ministères, et je doute beaucoup que la plupart des ministres envers qui ou au sujet de qui nous formulons implicitement des critiques, soient en fait au courant des difficultés que le Comité a dû affronter.

Il se peut très bien que nous n'ayons pas suffisamment poussé les choses, car en revenant sur les comptes rendus des réunions du Comité datant d'un an ou plus, on constate clairement que d'autres ont déjà dit au Comité qu'il fallait poursuivre l'affaire plus énergiquement, et même que nous devons, et car je ne crois pas que nous ayons tenté du tout la démarche... adresser nos plaintes à un échelon supérieur, du moins à l'échelon de sous-ministre ou même de ministre, et dans le cas où nous avions vraiment des plaintes à formuler, il aurait fallu convoquer les responsables pour que nous leur soumettions notre cas, et que nous ayons l'occasion de leur parler directement.

Je crois que ce manque d'action constitue la difficulté la plus grave, et prive nos plaintes de toute intensité ou tranchant. Je ne crois pas que nous ayons poussé nos plaintes assez loin dans ce sens, monsieur le président.

[Text]

One final point, and I mentioned this on other occasions as well, so I will not belabour the point, but I think we do have some procedural difficulties with the report. I do not know what the impact of those procedural difficulties will be. That has to be determined in other places and at other times. But I think in some aspects of what we have dealt with in the report that we may well have exceeded the terms of reference that are given to us in a standing way to review the subordinate legislation. In other words, some aspects of our report may well be *ultra vires*. Again, I am not prepared today to comment upon what the impact of that is going to be or is likely to be, but it is of concern to me because it does have the danger that it could undermine the impact of the report.

We, of course, have a full mandate to peruse and criticize subordinate legislation, but I am not convinced that we have the jurisdiction to comment on Parliament's chosen method of delegating responsibility, not do I believe we have been charged by Parliament with the responsibility to challenge the Statutory Instruments Act itself.

No doubt our views and our considered opinions on those questions might be helpful in the proper circumstances and in the proper forum. Indeed, the Minister of Justice in his letter invited us to comment to him directly about any defect that we saw in the Statutory Instruments Act. Although we have had some correspondence on that subject with some of his officials, I do not think we have directly taken Mr. Basford up on that suggestion that we direct our comments to him about any defects that we see in the statute. However, that I would suggested was a gratuitous and generous offer on his part to hear what we had to say. I do not think it was a specific term of reference that perhaps would justify our including an analysis of the Act and its problems in the report.

In any event, it seems to me that in those cases, such as the comments we make about the method of delegating responsibility by Parliament and the comments about the Statutory Instruments Act itself and the difficulties we see with it, I am not sure that those items fall clearly within our jurisdiction or our terms of reference, and they might cause us in due course procedural difficulties that again could have a bearing upon the full impact that the report ought to have.

Mr. Chairman, I do not want to impose upon the Committee any longer than that, except to put on the record those three general concerns which I have at the moment and which caused me to have some reservations, and I think some serious and conscientious ones, about the report which we will be dealing with in a few minutes. Thank you.

• 1020

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I would like to do it in the context of the motion. Are we in a position to receive a motion?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh yes, we received the motion . . .

[Interpretation]

En dernier lieu, je crois que nous éprouvons des difficultés de procédure dans le rapport, mais je ne veux pas m'étendre sur ce point étant donné que je l'ai déjà dit. J'ignore quelles seront les répercussions de ces difficultés de procédure. On le constatera ailleurs et plus tard. Je crois cependant que sous certains aspects de la matière traitée dans le rapport, nous avons peut-être outrepassé notre mandat qui était de passer en revue les lois secondaires. Autrement dit, certains aspects de notre rapport dépassent peut-être nos pouvoirs. Je répète que je ne suis pas disposé à parler plus longuement aujourd'hui des répercussions éventuelles ou possibles, mais cette question me préoccupe, car elle risque d'atténuer l'impact du rapport.

Notre mandat nous autorisait bien sûr à parcourir les lois secondaires et à les critiquer, mais je ne suis pas certain que nous ayons le droit de commenter la méthode choisie par le Parlement pour déléguer ses responsabilités, et je ne crois pas non plus que le Parlement nous ait chargés de mettre en cause la Loi sur les textes réglementaires elle-même.

Nos opinions avisées sur ces questions pourraient sans aucun doute être utiles dans les circonstances et l'ambiance appropriée. Le ministre de la Justice nous a en effet invités dans sa lettre à lui faire part directement de nos observations quant aux imperfections que nous pourrions trouver dans la Loi sur les textes réglementaires. Bien que nous ayons correspondu à ce sujet avec certains de ses hauts fonctionnaires, je ne crois pas que nous ayons vraiment pris M. Basford au mot en lui adressant nos observations au sujet de toute imperfection découverte dans la loi. Cependant, je crois que son offre d'entendre ce que nous pensions n'était qu'un effet de sa générosité. Je ne pense pas qu'il s'agissait d'un mandat précis pouvant peut-être justifier l'inclusion dans le rapport d'une analyse de la loi et de ses imperfections.

De toute manière, dans les cas où nous formulons des observations sur la méthode adoptée par le Parlement pour déléguer ses responsabilités et également sur la Loi sur les textes réglementaires elle-même ainsi que les imperfections que nous y trouvons, je ne suis pas certain que de telles observations entrent clairement dans le cadre de notre mandat, et elles pourraient même, je le crains, amener des difficultés de procédure pouvant affecter l'impact éventuel du rapport.

Monsieur le président, je ne veux pas abuser davantage du temps des membres du Comité, mais j'aimerais signaler trois inquiétudes d'ordre général qui m'occasionnent des réserves au sujet du rapport que nous réviserons dans quelques instants, et je crois que ces réserves sont graves et faites en conscience. Je vous remercie.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'aimerais que nous procédions dans le contexte de la motion. Sommes-nous en mesure d'accepter une motion?

Le coprésident (M. McCleave): Oh oui, nous avons reçu la motion . . .

[Texte]

Mr. Baldwin: We would ask the co-Chairmen to present it to the respective Houses. Maybe in that motion that I prepared, I will end my discussion by moving that motion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will take it that you move that the draft report, as amended, be concurred in.

Mr. Baldwin: Be concurred in. And do you require a separate motion for . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It depends on the Committee, as always. We could put the two together if you wish. Perhaps we will just deal with the first one first; that the report, as amended, be concurred in.

Mr. Baldwin moves it and Senator Lafond seconds it then.

Mr. Baldwin: I have some sympathy with Mr. Goodale. This is a new departure. I do not think he is disparaging it. Of course, he is comparatively new to the Committee, and some of the things he said have occurred to me from time to time. It is something like pregnancy; this committee has had a very long and agonizing pregnancy lasting over a period of ten years, and with special emphasis on this over the period of the last year and a half when we have been struggling with these things.

I say conscientiously and honestly that this has not been a partisan committee. I think we have got together here as individual members of the Senate and of the House of Commons, and have struggled with one of the most difficult problems which any parliamentary institution has to face.

The history of the thing goes back to a great many years ago when one prime minister, Mr. Pearson, was proposing the establishment of a parliamentary ombudsman, and some of us debated that. I think Mr. Brewin was there at the time, and one or two others. I remember that I suggested at that time the advisability of first doing what they had done in Australia and England in dealing with this question of the statutory instruments. Mr. Pearson was very well aware of it because I talked to him afterwards in the House, and he referred to Lord Hewart's book, *The New Despotism*. He indicated at that time that they were going to go ahead with it, and we went ahead. We established a top-flight committee under Mr. MacGuigan which also struggled with this thing and came up with some recommendations which, if they had been adopted, would have made our task better and would probably have made unnecessary a lot of the things Mr. Goodale has said today. But unfortunately we did not.

We had a debate in the House. Some of us were a little concerned during the course of the Parliamentary debate and we expressed concern about the interpretations and about the effect of what was going to be the position of the Committee, and we were reassured at the time.

I remember talking to Mr. Turner afterwards. I said: How did you ever get that bill through? Well, he said: It was not only my colleagues actually; it was some of the senior civil servants. And I think this is illustrated by the problems we have had. Mr. Goodale referred to only 24, but if you add to 24 cases, 102 cases referred to on page 3: reply received,

[Interprétation]

M. Baldwin: Nous demanderions aux coprésidents de la présenter à leur Chambre respective. Pour faire suite à la motion que j'ai préparée, je vais donc conclure en la proposant.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc l'adoption du projet de rapport ainsi modifié.

M. Baldwin: D'accord. Faut-il une autre motion pour . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est selon le désir du Comité, comme d'habitude. Nous pouvons réunir les deux si vous le désirez. Nous pouvons aussi commencer par la première, portant sur l'adoption du rapport modifié.

Motion proposée par M. Baldwin, appuyé par le sénateur Lafond.

M. Baldwin: Je suis un peu d'accord avec M. Goodale. L'orientation est nouvelle. Je ne crois pas qu'il la déprécie. Bien sûr, il est nouveau au comité, et certaines des choses qu'il a dites me sont déjà venues à l'esprit de temps à autre. C'est un peu comme la grossesse, ce Comité a eu une grossesse longue et angoissante qui a duré 10 ans, et pénible surtout depuis un an et demi alors que nous nous débattions avec ces problèmes.

J'ai dit consciencieusement et honnêtement que ce Comité n'était partisan. Nous nous sommes réunis ici en tant que membres individuels du Sénat, en tant que députés individuels de la Chambre des Communes, et nous nous sommes attaqués à un des problèmes les plus difficiles qu'une institution parlementaire ait jamais rencontrés.

L'historique remonte à plusieurs années, lorsqu'un premier ministre, M. Pearson, proposait la création du poste d'ombudsman parlementaire, et certains d'entre nous ont discuté de la chose. Je crois que M. Brewin et quelques autres étaient là à ce moment-là. Je me souviens d'avoir suggéré alors qu'il serait sage d'imiter l'Australie et l'Angleterre au sujet de cette question des textes réglementaires. M. Pearson était bien au courant de la chose parce que j'en avais discuté avec lui par la suite à la Chambre, et il avait fait allusion au livre de Lord Hewart, *The New Despotism*. Il a dit à ce moment-là qu'on irait de l'avant avec ce projet et c'est ce que nous fîmes. Nous avons créé un Comité de premier ordre, sous la présidence de M. MacGuigan, qui s'est également débattu avec ce problème et a formulé plusieurs recommandations qui, si elles avaient été adoptées, auraient facilité notre tâche et probablement rendu superflus plusieurs des propos que M. Goodale a tenus aujourd'hui. Mais, malheureusement, ce ne fut pas le cas.

Il y a eu un débat à la Chambre. Beaucoup d'entre nous étaient un peu inquiets pendant ce débat parlementaire et nous avons fait part de nos préoccupations au sujet des interprétations et au sujet des effets de l'attitude future du comité, mais à ce moment-là l'on nous a rassurés.

Je me souviens d'en avoir parlé par la suite à M. Turner. Je lui ai demandé . . . Comment avez-vous fait adopter ce bill? Il m'a répondu: Bien, ce n'était pas seulement mes collègues, il y avait aussi plusieurs hauts fonctionnaires. Je crois que les problèmes que nous avons eus sont un bon exemple de cela. M. Goodale a fait allusion à 24 cas seulement, mais on peut

[Text]

further correspondence ensuing; 53, reply received, remedial action promised but not yet taken, including cases where departments will reconsider.

I think we can remember this, that these are cases where we felt we had good opportunities to illustrate and fortify our views that something had to be done. I think a lot of us had the concern about other instruments that we had discussed but we let them go, and I think we picked on those which were most capable of depicting the problems which have been created, with the idea that some day there would have to be a report and, some day, a debate in the House.

I do not know about the question of vires, but I think the terms of reference are wide enough; we are aware of the fact that our guidelines were accepted by both Houses. I think this has to be brought up. My guess is, that with a good debate along nonpartisans lines in both Houses, out of that we will resort to remedial action which we will have to have if this Committee is going to function.

I think this is one of the most important committees in terms of its effect on the people of the country. I recognize that these remarks will be on the record, but I think we cannot go back; we cannot review this report. We have been over it, we have sweated blood on it, we have come up with the expected compromises. I only accepted compromises because I thought it was best, where otherwise I might well have challenged some of the results as they are embodied in here. I think the only course now is to say, full speed ahead and damn the torpedoes, and have this ventilated, discussed in both Houses. My judgment is that out of that, within a year, we will get remedial legislation and we will find some changes in the attitude of the public servants. Some of them have already changed. Some departments have indicated this, I think; through the efforts of Counsel and the sensible judgment of public servants we have got a better relationship. Others have not yet changed. The Minister of Justice I will put in the process of hopefully changing; not yet reformed but hopefully changing. For these reasons I simply urge the Committee that we should press on, approve the motion to adopt the report, and let it come into both Houses for some form of discussion there.

• 1025

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin and then Mr. Béchard.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I believe we have discussed this fully. Mr. Goodale then suggested that we need to rediscuss it entirely. I do not know whether I was here when he was discussing it before, but it seems to me we have a great deal of responsibility in this Committee, and things that he complains about, about the tenor and tone, are necessary to discharge that responsibility.

We have found that the definition of statutory instruments as interpreted by some of the officers of the Crown is so

[Interpretation]

ajouter à ces 24 cas les 102 cas mentionnés à la page 3: réponse reçue, correspondance subséquente; 53 réponses reçues, mesures correctives promises mais non encore appliquées, y compris les cas que les ministères étudieront à nouveau.

Je crois que nous pouvons retenir ceci, que ce sont là des cas où nous croyions avoir une bonne occasion de démontrer que quelque chose devrait être fait et de fortifier en cela notre opinion. Je crois que beaucoup d'entre nous avaient des préoccupations au sujet d'autres textes réglementaires que nous avons laissés de côté, mais je pense que nous avons choisi ceux où nous pouvions le mieux cerner les problèmes existants, en pensant qu'un jour il y aurait un rapport et un jour un débat à la Chambre.

Je ne saurais commenter la question des pouvoirs, mais je crois que notre mandat est suffisamment large, et nous savons que nos directives ont été acceptées par les deux Chambres. Cela doit être signalé. Je crois que grâce à un débat non partisan dans les deux Chambres nous obtiendrons les mesures correctives nécessaires au bon fonctionnement de ce Comité.

Au niveau des répercussions sur les citoyens de ce pays, je crois que ce Comité est l'un des plus importants. Je comprends que ces remarques seront consignées, mais je pense que nous ne pouvons pas retourner en arrière; nous ne pouvons pas revoir ce rapport. Nous l'avons parcouru nous avons sué sang et eau pour arriver aux compromis attendus. J'ai accepté ces compromis, croyant que c'était la meilleure mesure à prendre; autrement, j'aurais bien pu mettre en doute certaines conclusions contenues dans le rapport. Je crois que la seule chose à faire, c'est de dire: «En avant tous et au diable les torpilles», et de soumettre le document aux deux Chambres pour étude. Je crois que ceci nous amènera, en moins d'un an, à la législation curative et à un changement d'attitude chez les fonctionnaires. Quelques-uns d'entre eux ont déjà modifié leurs points de vue. Certains ministères l'ont indiqué, si je ne m'abuse; grâce aux efforts du conseiller et au jugement sain des fonctionnaires, de meilleurs rapports existent entre nous. D'autres n'ont pas encore changé. Le ministre de la Justice, espérons, est en train de se modifier—sinon encore converti, du moins en passe de conversion. Pour ces raisons, je vous prie tout simplement de poursuivre le travail, d'adopter la motion tendant à l'approbation du rapport, pour qu'il soit soumis aux deux Chambres, qui pourront l'étudier.

Le coprésident (M. McCleave): M. Brewin, et ensuite M. Béchard.

M. Brewin: Monsieur le président, à mon avis, nous avons étudié ce sujet à fond. M. Goodale a laissée entendre qu'il faut l'étudier de nouveau. J'ignore si j'étais présent lors de ses commentaires antérieurs; mais il me semble que nous avons beaucoup de responsabilités dans ce Comité. Les choses dont il s'est plaint, le ton et la teneur, sont nécessaires pour que nous nous acquitions de ces responsabilités.

Nous nous sommes rendu compte que la définition des textes réglementaires indiquée par certains agents de la Couronne est

[Texte]

limiting that the full survey that was committed to this Committee is not possible, and I do not think you can state that sort of thing too clearly. As to not having authority to state it, I feel the other way around; that we would be derelict in our duties if we did not state it. Then we dealt with the withholding of information which we have considered as necessary to judge properly the matters that have come before us. To me that is serious, and I think it needs to be stated forcefully and clearly that we found that situation to exist. The only other thing I want to mention is the dispensing power. This has historically been highly important to the whole conduct of democratic government, it has evolved with history, and I think we would be letting down the whole character of our institutions if we let this opportunity pass. And I am saying it very clearly. In fact, I think most of the things that are stated in this report are stated with a moderation that astounds me, in a sense; they could have been stated much more vigorously. Perhaps they will be in the course of debate. I do not know. But I would support the report as is and get on with it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Brewin. Mr. Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, je voudrais dire simplement quelques mots. Je serais porté à être d'accord avec les objections soulevées par mon collègue, M. Goodale. Je crois cependant que nous ne devrions pas pousser ces objections trop loin. Je pense en particulier au ton ou à certaines recommandations faites dans le rapport.

J'ai eu l'avantage, lorsque nous avons préparé cette loi et qu'elle a été discutée à la Chambre, ainsi que lorsqu'il a été question de la formation de ce Comité mixte, d'être le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice. Je crois interpréter fidèlement l'esprit du ministre de l'époque. Son but n'était pas d'empêcher les membres du Parlement de discuter les règlements qui étaient apportés à chacune des lois votées par le Parlement, mais, en étudiant ces règlements, de voir si par incidence une loi ou certains procédés d'administration n'allaient pas à l'encontre des droits et libertés des citoyens.

• 1030

Eh bien, je pense bien qu'il était de notre devoir de le signaler. Je comprends que notre mandat n'est pas de discuter de la loi mais je crois qu'il est à l'occasion de notre devoir de le signaler.

Je prends, par exemple, une des objections de M. Goodale qui dit que nous ne sommes pas allés assez loin dans nos objections, ni assez haut dans la recherche de la solution des problèmes que nous rencontrions, mais je voudrais vous signaler que nous avons dû consacrer un certain temps aux difficultés que nous ont causées les opinions juridiques données par le ministre de la Justice. M. le président et son collègue M. le coprésident en sont au courant ainsi que tous les membres du Comité.

Je crois donc que c'est notre devoir. D'ailleurs on l'a signalé, c'est-à-dire que nous avons eu des débats en Chambre à ce sujet. Je crois donc que les députés sont au courant et que si

[Interprétation]

si limitée que le mandat d'étude à fond confié à ce Comité n'est plus possible; je ne crois pas que l'on puisse le souligner trop clairement. En ce qui concerne notre autorité pour le dire, je suis d'avis que nous esquivions nos devoirs si nous ne le disions pas. Nous avons traité de rétention de l'information que nous avons cru nécessaire pour juger efficacement des affaires qui nous ont été soumises. A mon avis, cela est sérieux; je crois que la situation telle qu'elle existe actuellement doit être clairement expliquée. Le seul autre point que je voulais soulever concerne le pouvoir de dispense. Il a toujours été primordial au bon fonctionnement des gouvernements démocratiques; il a évolué avec l'histoire. Je crois que nous compromissions le caractère de nos institutions si nous ne profitons pas de cette occasion. Et je le dis à haute voix. A mon avis, la majeure partie des recommandations contenues dans ce rapport sont présentées avec une retenue qui m'étonne: on aurait pu les formuler avec beaucoup plus de force. Peut-être le ferait-on au cours des débats. Je n'en sais rien. J'appuie le rapport dans son état actuel et crois qu'il faut agir en vitesse.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Brewin. Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I only have a few words to say. I would be inclined to agree with the objections raised by my colleague, Mr. Goodale. However, I believe that we should not push these objections too far. I am thinking particularly of the tone, or of certain recommendations made in the report.

When we were preparing this legislation, when it was being discussed in the House and also while the establishment of this joint committee was under consideration, I had the advantage of being Parliamentary Secretary to the Minister of Justice. I believe to have interpreted faithfully the spirit of the then Minister. His objective was not to prevent members of Parliament from discussing regulations for each of the acts voted by Parliament, but rather, in having these regulations studied to determine whether an act or certain administrative procedures had incidentally run counter to the rights and liberties of citizens.

I believe it was our duty to point these things out. I realize that our mandate is not to discuss the legislation but I believe it does fall within our duties to draw attention to it.

For example, one of Mr. Goodale's objections was that we have not pursued our objections far enough and that we have not looked sufficiently for a solution to our problems. I would like to point out that we were forced to devote some time to the difficulties raised by the legal opinions from the Department of Justice. Mr. Chairman and his colleague, the co-chairman are aware of this, as are all the members of the Committee.

I therefore believe it is our duty. And it was brought up, that is to say, there were debates in the House on this matter. So, it is my opinion that the members are aware of the

[Text]

nous voulons réellement faire un travail qui compte et qui a des répercussions sur ce que nous voulons faire, il faut donner plus d'information à la population. Nous ne devons pas nous gêner à l'occasion pour faire certaines remarques même si cela peut blesser au passage certaines personnes en place qui n'aiment jamais d'ailleurs se faire déranger. Certaines personnes sont prêtes à collaborer, mais d'autres le sont moins.

Pour ma part, monsieur le président, après avoir relu le rapport en entier, je suis totalement d'accord et je l'approuve.

An hon. Member: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Mr. Baldwin: I move that the draft report, as amended, be concurred in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On division.

Motion agreed to on division.

Mr. Balfour: I move that the Joint Chairmen be instructed to present the report to the respective Houses.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we have a gentleman of the press here and he should be therefore given a copy of the report, if that could be done, and also the précis. We have boiled it down to a few pages that will perhaps make it easier, not only for members of the press, but for ourselves. I am sorry, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to raise one point. Mr. Baldwin in the course of his remarks referred to the importance of debate in the two Houses on this matter in order that the members of the House may be more familiar. I think the document itself is rather formidable and may not be read letter by letter, as it were, or word by word, by every member of the House or the Senate. I was wondering if you, sir, could possibly discuss with the House leaders, and the same thing in the Senate, the opportunity of a debate. I would think you might run into the situation that they would not want to have an untrammelled debate that might last a long time. It might be the House leaders could work out a method by which each party, or two members of each party or the two larger parties and one each of the smaller parties be given the opportunity to speak so that we have a relatively short debate but one long enough not to discuss every detail, but to make clear to the House what we have in fact done. I appreciate that the press may say all this for us, but still I think, seeing that it affects the whole conduct of the House, and in fact we are asking the House to do such a thing eventually, I think it would be well if it were supplemented by such a debate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is an excellent idea. I was going to suggest that Mr. Goodale or Mr. Hnatyshyn—as being the right-hand men on which these awesome creatures, the House leaders, depend—would initially, perhaps between themselves, have some ideas on the subject, but I would certainly think that there should be some contact made with the House leaders in arranging some decent type of debate. I do not know what one would accomplish if one moved the whole second report of the Committee because I do not know what the House would ever think it was voting

[Interpretation]

situation and that if we want to do valuable work which will achieve the desired results, more information must be given to the people. We should not withhold certain remarks that may, in passing, offend certain people who never want to be bothered. Some are willing to cooperate, but not others.

For myself, Mr. Chairman, having read the report in its entirety, I am completely in agreement with it and I support it.

Une voix: Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

M. Baldwin: Je propose que le projet de rapport, avec les modifications actuelles, soit adopté.

Le coprésident (M. McCleave): Sur division.

La motion est adoptée sur division.

M. Balfour: Je propose que les coprésidents reçoivent l'autorisation de soumettre le rapport aux deux Chambres.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il y a un journaliste ici présent et que l'on devrait lui donner un exemplaire du rapport et également du précis. Nous l'avons résumé en quelques pages, ce qui rendra peut-être les choses plus faciles aux membres de la presse de même qu'à nous. Je m'excuse, monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais soulever un point. M. Baldwin, dans ses remarques, a fait allusion à l'importance des débats dans les deux Chambres, à ce sujet, afin que les membres de la Chambre puissent connaître le rapport un peu plus. Je crois que le document est plutôt formidable et ne se prêterait pas à la lecture de chaque mot par tous les membres de la Chambre et du Sénat. Je me demande si, monsieur, vous ne pourriez pas discuter avec les leaders des Chambres de la possibilité de débats. Je crois qu'un problème pourrait se poser, étant donné qu'ils ne voudraient pas entrer dans une discussion sans fin. Peut-être que les Leaders pourraient élaborer une méthode par laquelle chaque parti ou deux députés de chaque parti ou des deux partis majeurs et un député de chacun des autres partis aient l'occasion de parler; ceci permettrait un débat assez bref mais, en même temps, suffisamment en détail, qui démontrerait à la Chambre le travail que nous avons fait. Je comprends que la presse fera le reportage, mais je crois, étant donné son importance au fonctionnement de la Chambre et le fait que nous demandons à la Chambre de le faire, qu'un débat doive s'ajouter en complément.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une excellente idée. J'allais signaler que M. Goodale ou M. Hnatyshyn, en tant que bras droit des leaders des Chambres, auraient peut-être quelques idées à ce sujet; je serais certainement d'accord à ce qu'on se mette en contact avec les leaders de la Chambre afin d'organiser un débat convenable. Je ne sais pas ce que cela donnerait de présenter tout le deuxième rapport du Comité parce que je ne pense pas que la Chambre saurait sur quoi elle vote de toute façon. Mais il y a certaines parties, par exemple, la suggestion que le critère soit fixé par une loi du Parlement

[Texte]

on in any event. But there are parts of it, for example the suggestion that the criterion be established by act of Parliament rather than by a resolution of the two Houses—that in itself might be worthy as a jumping-off place for a short but important debate.

Mr. Hnatyshyn and Mr. Goodale, you have heard Mr. Brewin's suggestion. Can you advise me in a day or so, perhaps after talking to the House leaders? Mr. Brewin, perhaps you would not mind talking to Mr. Knowles.

Mr. Hnatyshyn: You wish is my command, Mr. Co-Chairman. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is rare. I hope we put that in capital letters in the report.

Senator Lafond: Have we ascertained whether Senator Forsey is back or not?

The Joint Clerk (Mr. Lahaie): His secretary tells me that she believes he is back from London where he went, but that he is not at the office this morning. He will be in this afternoon.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The reports, I think, should be presented at the same hour.

Mr. Baldwin: Simultaneously. Yes.

Senator Lafond: That is it. Perhaps Mr. Bouffard would make sure of that. If not, make sure I get the official copies by two o'clock. I will do the presentation in the Senate if Senator Forsey is not in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we can assume for the sake of the members of the press who are here that the reports will be released at three o'clock. We may run into a few minutes delay in one House or the other, but I think three o'clock is—we can expect that, unless something strange happens.

Are there any other matters? If not, I would ask members who would like perhaps to talk with members of the press who are here this morning to stay behind. Otherwise the meeting is adjourned.

We have only one meeting next week, on Thursday, February 10, at eleven o'clock in the morning.

[Interprétation]

plutôt que par une résolution des deux Chambres, qui pourrait constituer un tremplin valable pour un débat court mais important.

Messieurs Hnatyshyn et Goodale, vous avez entendu la suggestion de M. Brewin. Pouvez-vous me rendre compte, d'ici une journée ou deux, après avoir parlé aux leaders de la Chambre? Monsieur Brewin, voudriez-vous en parler avec M. Knowles?

M. Hnatyshyn: Vos désirs sont des ordres, monsieur le coprésident. Merci.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà un événement rare et j'espère que cela figurera en lettres majuscules dans le rapport.

Le sénateur Lafond: Savons-nous si le sénateur Forsey est de retour?

Le cogreffier (M. Lahaie): Sa secrétaire m'a dit qu'elle croit qu'il est revenu de London, mais il n'est pas à son bureau ce matin. Il sera là cet après-midi.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que les rapports devraient être déposés à la même heure.

M. Baldwin: Oui, simultanément.

Le sénateur Lafond: C'est ça. M. Bouffard pourrait peut-être s'en assurer. Sinon, veillez à ce que j'obtienne les exemplaires officiels pour 14 h. Si le sénateur Forsey n'est pas là, je ferai la présentation au Sénat.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous pouvons présumer, et ce pour la gouverne des journalistes présents, que les rapports seront divulgués à 15 h. Il se peut qu'il y ait quelques instants de retard à l'une des deux Chambres, mais je tablerais sur 15 h, sauf événement fortuit.

Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je demanderais aux membres qui veulent s'entretenir avec les journalistes de rester. Ceci dit, la séance est levée.

Nous n'avons qu'une seule réunion la semaine prochaine, plus précisément le jeudi 10 février à 11 h.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, February 10, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le jeudi 10 février 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The Second Report to the Senate

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport au Sénat



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin Godfrey
 Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard Béchard
Baldwin Brewin
Balfour Gauthier
 (*Ottawa-Vanier*)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel Yuzyk—(7)
Riley

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale Leblanc
Hnatyshyn (*Laurier*)
 Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

REPORT TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of Proceedings* of the Senate

THURSDAY, February 3, 1977.

The Honourable Senator Forsey, from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments, tabled the Second Report of the said Standing Joint Committee.

Ordered, That the Report be printed as an Appendix to the Debates of the Senate and to the Minutes of the Proceedings of the Senate of this day and form part of the permanent records of this House.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Bell, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

APPENDIX "A"

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Second Report, as follows:

1. In accordance with its permanent reference, section 26, the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, your Committee has reviewed and scrutinized statutory instruments issued since January 1, 1972. This has proved to be an interesting and on many occasions difficult task. Your Committee has been helped in its works by two exceptionally able counsel, G. C. Eglington and Lise Mayrand, and their efficient secretary, Mrs. Helen Leroux.

CONTENTS

SECTION	SUBJECT	PARAGRAPH NUMBER
A—INTRODUCTION		2-8
B—CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS		9-13
C—THE SUBORDINATE NATURE OF STATUTORY INSTRUMENTS		14-16
D—AVAILABILITY OF SUBORDINATE LEGISLATION TO THE PUBLIC IN COMPREHENSIBLE FORM		17-20
E—DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT		21-55
F—MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS		56-69

RAPPORT AU SÉNAT

Extraits des *Procès-verbaux* du Sénat

Le JEUDI 3 février 1977

L'honorable sénateur Forsey du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, dépose le deuxième rapport dudit comité spécial mixte.

Ordonné: Que le rapport soit imprimé en appendice aux Débats du Sénat et aux Procès-verbaux du Sénat de ce jour et fasse partie intégrante des archives de cette Chambre.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Bell, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

APPENDICE «A»

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son Deuxième rapport, 12 comme suit:

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité a étudié et vérifié les textes réglementaires publiés depuis le 1^{er} janvier 1972. Notre travail a été intéressant et souvent difficile. Le Comité a reçu l'aide de deux conseillers juridiques des plus compétents, G. C. Eglington et Lise Mayrand et de leur secrétaire M^{me} Helen Leroux qui s'est avérée très efficace.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION	SUJET	PARAGRAPHE
A—INTRODUCTION		2-8
B—CRITÈRES DE VÉRIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		9-13
C—LE CARACTÈRE SUBORDONNÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		14-16
D—POSSIBILITÉ POUR LE PUBLIC DE CONSULTER ET DE COMPRENDRE FACILEMENT LES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES		17-20
E—LACUNE DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE		21-55
F—QUESTIONS RELATIVES À LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES		56-69

G—THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE	70-80	G—REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ	70-80
H—SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER	81-84	H—SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION	81-84
I—THE LANGUAGE OF DELEGATION	85-95	I—LE LIBELLÉ DES TEXTES DE DÉLÉGATION	85-95
J—THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS	96-103	J—LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÉGLEMENTS	96-103
K—ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS	104-113	K—POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS	104-113
L—SCRUTINY OF ENABLING POWERS	114	L—VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS	114
M—THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT	115-118	M—MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	115-118
N—DEPARTURE FROM THE LANGUAGE OF THE STATUTES	119-121	N—DÉROGATION AU LIBELLÉ DES LOIS	119-121
O—SATISFACTION OF CONDITIONS PRECEDENT	122	O—RESPECT DES CONDITIONS PRÉALABLES	122
P—IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENTS—REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT	123-125	P—MISE EN OEUVRE DES ACCORDS INTERNATIONAUX AU MOYEN DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE	123-125
Q—AMENDMENT OF THE STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS	126	Q—MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	126
R—LEGISLATION BY REFERENCE	127	R—LÉGISLATION INCORPORÉE PAR RENVOI	127
S—POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES	128-131	S—LES POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES	128-131
T—DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL	132-138	T—DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL	132-138
U—EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY	139	U—EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE	139
V—STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT	140-141	V—TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU	140-141
W—AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSES OF PARLIAMENT	142	W—APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT	142
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS		SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS PAR SUJETS	
APPENDIX I—DETAILED CONSIDERATION OF THE PRESENT DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT		ANNEXE I—ÉTUDE DÉTAILLÉE DE LA DÉFINITION ACTUELLE DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE	
APPENDIX II—SECTION 21, STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS		ANNEXE II—ARTICLE 21 DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	
APPENDIX III—AN ANALYSIS OF THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH THE LAW		ANNEXE III—ANALYSE DU PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER	

A.—INTRODUCTION

2. The purpose of this Report is to acquaint both Houses of Parliament with the work of the Committee between January 1974 and January 27, 1977, and to present to both Houses particular issues and problems that confront the Committee. In this Report matters arising from divers individual statutory instruments considered by the Committee will be used as illustrations only.

3. The Committee's primary function is to maintain a watch on the subordinate law made by delegates of Parliament. In the modern era Parliament has been forced by considerations of time and lack of technical and scientific expertise to leave to subordinates the making of detailed rules and regulations and to confine itself increasingly to setting the main structures of legislative interventions in society. However, Parliament retains responsibility for the law of the land and to the extent that those detailed rules and regulations are not subject to Parliamentary scrutiny Parliament is forfeiting its effective right to settle the laws that must be obeyed by the people. Parliamentary scrutiny of all such subordinate or delegated law is now an accepted part of the Parliamentary tradition in the Commonwealth. Its advent in Canada owes much to the Report of the MacGuigan Committee¹ which led to the passage of the Statutory Instruments Act. The Standing Joint Committee is aware of its serious responsibility in maintaining parliamentary sovereignty and supremacy.

4. The Committee has not to date reported on any particular statutory instruments partly because many instruments to which it has taken objection have been amended to remove the objectionable features. Similarly, undertakings to effect amendments or to take account of the Committee's objections in the next general review of a particular set of regulations or other statutory instruments have in many instances been accepted. Yet the principal reason for the Committee's delay in reporting on any particular instruments lies in the preoccupation of the Committee with legal problems, problems relating to its jurisdiction, the meaning of certain provisions of the Statutory Instruments Act, the powers contended for by the Crown as flowing from enabling powers in common use, and the refusal of legal officers of the Department of Justice serving in departments in certain circumstances to enter into significant correspondence with the Committee because they are aware of the Deputy Minister's original view, later supported by the present Minister, that the Committee should not be given any explanation or information because they were of the opinion that this would involve officers of the Department of Justice in the expression of legal opinions. To all these problems this Report will address itself.

5. The Committee wishes to assure both Houses that in accepting undertakings by departments of state and regulation-making authorities to repeal or to amend regulations and other statutory instruments the Committee does not compro-

A.—INTRODUCTION

2. Le présent rapport a pour but d'informer les deux Chambres du Parlement des travaux qu'a effectués le Comité depuis janvier 1974 et des problèmes avec lesquels il est aux prises. Les textes réglementaires qu'a étudiés le Comité et qui posent ces problèmes ne sont cités dans le présent rapport qu'à titre d'exemples.

3. La fonction primordiale du Comité est d'examiner les mesures législatives subordonnées établies par les délégués du Parlement. Faute de temps et de spécialistes techniques et scientifiques le parlement de l'ère moderne s'est vu forcé de confier à des subordonnés l'établissement de règles et de règlements détaillés pour se consacrer de plus en plus à jeter les bases des grandes structures d'intervention législative dans la société. Le Parlement n'en reste pas moins responsable des lois du pays et, dans la mesure où les règles et les règlements en question ne sont pas soumis à la vérification du Parlement, celui-ci abdique son droit réel d'édicter des lois auxquelles doivent se soumettre les citoyens. La vérification, par le Parlement, de toutes les mesures législatives subordonnées est maintenant acceptée comme partie intégrante de la tradition parlementaire au sein du Commonwealth, et l'adoption de cette pratique au Canada est en grande partie imputable à la présentation du rapport du Comité MacGuigan¹, lequel a entraîné l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité mixte permanent est fort conscient de la lourde responsabilité qui lui incombe de maintenir la souveraineté et la suprématie du Parlement.

4. Jusqu'à présent, le Comité n'a fait rapport d'aucun texte réglementaire précis, en partie parce qu'un grand nombre de ceux qu'il désapprouvait ont été modifiés dans le sens voulu. De même, dans plusieurs cas, on s'est engagé à effectuer des modifications ou à tenir compte des objections du Comité lors de la révision générale suivante d'un règlement ou autre texte réglementaire. Cependant, le Comité n'a pas encore fait rapport de textes réglementaires précis fondamentalement parce qu'il a éprouvé des problèmes d'ordre juridique qui mettaient en cause l'étendue de sa juridiction, la signification de certaines dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, l'étendue des pouvoirs que la Couronne prétend s'attribuer en vertu des pouvoirs habilitants d'usage courant, et le fait que des conseillers juridiques du ministère de la Justice détachés auprès des ministères aient refusé d'avoir dans certaines circonstances des échanges de vues sérieux avec le Comité, se conformant par là à la position originale du sous-ministre, plus tard supportée par le ministre actuel, à l'effet qu'on ne donne aucune explication ou information parce qu'ils croyaient que cela amènerait les officiers du ministère de la Justice à exprimer un avis ou une opinion juridique. C'est à tous ces problèmes que le présent rapport s'attaque.

5. Le Comité voudrait assurer les deux Chambres qu'il ne compromet nullement son indépendance et qu'il ne déborde pas du cadre de sa compétence en acceptant des ministères et des autorités réglementantes qu'ils s'engagent à abroger ou à

mise its independence, nor does it divest itself of jurisdiction. All statutory instruments stand permanently referred to the Committee by virtue of section 26 of the Statutory Instruments Act and every undertaking to repeal, to amend or to reconsider a regulation or other statutory instrument is kept under review to ensure that the undertaking is carried out. The Committee wishes to record its appreciation of the co-operation extended to it by many departments and regulation-making authorities.

6. The following general statistics as of 15th July, 1976, may serve to illustrate the extent and progress of the Committee's work.

Instruments Considered by the Committee (excluding Income Tax, Veterans Land Act, Immigration Special Relief Regulations)	1,348
(a) Instruments Committee has objected to, queried, asked for explanation	689
(b) Awaiting Reply from Departments	*202
Reply received and Committee satisfied	140
Reply received, further correspondence ensues	102
Reply received, remedial action promised and taken	108
Reply received, remedial action promised but not yet taken (including cases where Department will reconsider in light of experience; will do in future)	53
Reply received and Committee not satisfied	24
Reply received but not yet considered by Committee	19
Instruments involving points relating to drafting of enabling powers	3
Defect cured by subsequent indemnifying and validating legislation	2
Dispensations of a type that have been superseded by general regulations	11
Enabling Powers amended or other legislative action taken	3
Total of (b)	637

Note: The figures in (a) and (b) do not correspond because of the holding of files in connection with Dispensation, Definition of a Statutory Instrument and Delegation

modifier des règlements ou autres textes réglementaires. En vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, tous les textes réglementaires sont soumis en permanence à l'examen du Comité et ce dernier contrôle tout engagement d'abrogation, de modification ou de réexamen d'un règlement ou autre texte réglementaire pour s'assurer qu'on y donne suite. Le Comité désire exprimer officiellement sa satisfaction aux nombreux ministères et aux nombreuses autorités réglementantes qui lui ont accordé la collaboration voulue.

6. Les statistiques générales suivantes au 15 juillet 1976 peuvent illustrer l'étendue et l'état des travaux du Comité.

Textes réglementaires étudiés par le Comité (à l'exclusion de ceux qui relèvent de l'Impôt sur le revenu et de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, et des Règlements de dispense de l'Immigration)	1,348
a) Règlements auxquels le Comité s'est opposé, au sujet desquels il s'est renseigné et a demandé des explications	689
b) Réponses de ministères non parvenues	*202
Réponses reçues jugées satisfaisantes par le Comité	140
Réponses reçues suivies de correspondance ultérieure	102
Réponses reçues, mesures correctives promises et prises	108
Réponses reçues, mesures correctives promises mais non encore appliquées (y compris les cas où le ministère fera un nouvel examen à la lumière de l'expérience; apportera les correctifs voulus à l'avenir)	53
Réponses reçues jugées insatisfaisantes par le Comité	24
Réponses reçues mais non encore examinées par le Comité	19
Textes réglementaires dont les textes habilitants eux-mêmes font l'objet de l'étude	3
Défaut corrigé par l'adoption subséquente d'une loi d'indemnisation et de validation	2
Dispenses remplacées par des règlements généraux	11
Pouvoirs habilitants modifiés ou autre mesure législative prise	3
Total de b)	637

Remarque: La différence entre les chiffres en a) et b) est attribuable à l'examen collectif des dispenses, de la définition d'un texte réglementaire et de la délégation

without any specific action having been taken in respect of each file individually

Instruments awaiting consideration by the Committee 332

* 84 of these Instruments are included in one enquiry directed to the Department of Industry, Trade and Commerce April 13/76

7. The Committee's manner of proceeding may be of interest to Honourable Senators and Members of the House of Commons as it differs somewhat from the procedure adopted by like Committees in Great Britain and in Commonwealth countries where instruments are in most instances scrutinized either as part of the very process of their making or are subject to negative disallowance and positive affirmation procedures. Your Committee sees instruments only after they have already been made (and published, in those cases in which they are published) and there were in 1969 only 11 Statutes of Canada which provide for disallowance or affirmation procedures in the Houses.²

8. Instruments, as published, or as they come to the attention of the Committee or its counsel, are first perused by counsel who submit the instruments to the Committee with any pertinent comments or explanatory material elicited from departments and regulation-making authorities. The Committee, which meets weekly in public while the Houses are sitting, and monthly otherwise, to deal with its permanent reference, considers the instruments and accompanying material and if it finds any feature of a particular instrument questionable as appearing to transgress any of its Criteria for scrutiny, the relevant department or authority is informed of the Committee's views through its Designated Instruments Officer and invited to offer an explanation or to give assurances either as to the meaning and operation of an instrument or as to amendment of the instrument. In many instances the explanations or assurances received from departments are entirely acceptable to the Committee upon its further consideration of the instruments and nothing further need be done unless promised action is not taken. In cases in which the Committee regards the explanation as not disposing of the objection the department or authority is informed of the Committee's views and of the Committee's suggestions as to the remedial action which should be taken. As will appear from the statistics in paragraph 6, this procedure has resulted in many amendments to and undertakings to amend instruments. Unfortunately, the Committee's manner of proceeding has been frustrated in a considerable number of other instances by the refusal of some Designated Instruments Officers, who are lawyers in the service of the Department of Justice, to give explanations which involve any points of law or to accept the Committee's invitation to give reasons why some feature of an instrument which appears to the Committee to be *ultra vires* the enabling power is in truth *intra vires*. Further, there have been instances of a refusal to express any view on the interpretation of words in an instrument or to affirm or to deny that they are obscure or ambiguous or otherwise in need of clarification. This causes serious difficulties to the Committee. This matter receives a separate treatment in section G of this Report: "The Withholding of Information from the Committee".

sans que chacun des textes pertinents ait fait l'objet d'une mesure particulière

Textes réglementaires non encore étudiés par le Comité 332

* Quatre-vingt-quatre textes réglementaires font l'objet d'une seule demande de renseignements adressée le 13 avril 1976 au ministère de l'Industrie et du Commerce

7. Les honorables sénateurs et les députés s'intéresseront peut-être à la méthode de travail du Comité, qui diffère quelque peu de celle qu'adoptent les Comités analogues de la Grande-Bretagne et des pays du Commonwealth où, la plupart du temps, les textes réglementaires sont vérifiés au cours de leur élaboration, ou encore assujettis à des procédures de résolution négative et affirmative. Au Canada, le Comité n'examine les textes réglementaires qu'après qu'ils ont été établis, et publiés, le cas échéant; en 1969, il existait seulement onze lois du Canada qui stipulaient des procédures de résolution affirmative et négative des Chambres.²

8. Les textes réglementaires, lorsqu'ils sont publiés ou soumis sous une autre forme à l'attention du Comité ou de ses conseillers juridiques, sont d'abord examinés par ces derniers qui les présentent au Comité, accompagnés de commentaires pertinents ou explications obtenues auprès des ministères et des autorités réglementantes. Le Comité qui se réunit toutes les semaines lorsque la Chambre siège et une fois par mois durant les ajournements pour étudier son ordre de renvoi permanent, examine les textes réglementaires et les documents qui les accompagnent, et s'il conteste certains de leurs aspects ou que ces derniers lui paraissent transgresser ses critères de vérification, il en informe l'agent de liaison du ministère ou de l'autorité en cause, et l'invite à expliquer ou à justifier la signification et le fonctionnement d'un texte réglementaire, ou à promettre des modifications. Dans bien des cas, le Comité accepte toutes les explications et justifications ou tous les engagements du ministère après avoir examiné à nouveau le texte réglementaire, et aucune autre mesure ne s'impose, à moins que les engagements ne soient pas tenus. Lorsque le Comité considère qu'après explication, son objection tient toujours, il le fait savoir au ministère ou à l'autorité en cause et fait des suggestions quant aux mesures correctives à prendre. Comme l'indiquent les statistiques du paragraphe 6, cette méthode a donné lieu à de nombreuses modifications des textes réglementaires, et a permis au Comité d'obtenir maints engagements de modifications subséquentes. Malheureusement, cette méthode de travail du Comité s'est très souvent trouvée neutralisée par l'attitude de certains agents de liaison qui sont des avocats au service du ministère de la Justice et refusent à ce titre de donner des explications sur des points de droit ou de démontrer, à la demande du Comité, que certains aspects d'un texte réglementaire qui, à ce dernier, paraissent outrepasser la juridiction du pouvoir habilitant, sont en vérité *intra vires*. De plus, dans certains cas, on a refusé de donner une quelconque opinion sur l'interprétation de certains mots d'un texte réglementaire, ou de reconnaître ou nier qu'ils étaient obscurs, ou ambigus, ou qu'ils exigeaient des éclaircissements. Ceci cause de sérieuses difficultés au Comité. Cette question est traitée séparément dans la partie G du présent rapport intitulée «Refus de divulguer des renseignements au Comité».

B.—CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS

9. In order to assess statutory instruments in the exercise of its permanent reference the Committee has adopted fourteen criteria. These were adopted by the Senate on November 14, 1974 (English text) and December 4, 1974 (French text) and were concurred in by the House of Commons in both languages on December 13, 1974.

10. The criteria are as follows:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgement of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

(10) without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

B.—CRITÈRES DE VÉRIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

9. Pour examiner les textes réglementaires conformément à son ordre de renvoi permanent, le Comité a adopté quatorze critères. Le Sénat en a approuvé la version anglaise le 14 novembre 1974 et la version française le 4 décembre 1974; la Chambre des communes en a approuvé les deux versions le 13 décembre 1974.

10. Voici la liste des critères:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1) a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prerogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2) ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3) a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4) utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prerogative;

5) a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6) implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7) paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8) stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9) en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prerogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10) sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prerogative, impose une amende, emprisonnement ou autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

(12) is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

The Committee recommends that its criteria for scrutiny be written into the Statutory Instruments Act so that they will not need to be adopted and concurred in anew by the two Houses at the commencement of every Session and Parliament. The Committee believes that an additional criterion should be added, namely, whether a statutory instrument trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

11. The following examples of regulations and other statutory instruments that have been found by the Committee to transgress or to illustrate the above criteria may assist in an understanding of the Committee's work.

Criterion 1 (a)—is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law.

1. The Committee draws attention to its remarks upon sub-delegation of rule-making power and the pretended power of dispensing with regulations in sections H, I and J of this Report.

2. SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

At the time of the making of these Regulations, section 34.15 (3) of the National Housing Act did not permit of regulations being made to dispense with the existing regulations governing the minimum number of persons to occupy premises in respect of which loans were made. The number was set at not less than two occupants, one an adult and one a dependent child of that adult. (Section 97.3 of the National Housing Loan Regulations—SOR/73-461). Notwithstanding that provision, SOR/74-49 purported to dispense with that requirement and to allow a loan to be made in respect of a housing unit to be occupied by two named adult persons resident in Lethbridge, Alberta. In the course of correspondence with the Legal Division of Central Mortgage and Housing Corporation, it became apparent that the attempt by SOR/73-461 to specify the "composition" of the minimum number of occupants was itself *ultra vires*. Subsequently, section 34.15 (3) of the Act was amended by 23-24 Eliz. II cap. 82, section 3, to give the Governor in Council power both to specify the composition of the minimum number of occupants and to make regulations specifying different numbers of occupants for different family housing units.

11) impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12) n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

13) est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14) pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Le Comité recommande que les critères de vérification du Comité soient inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session. Le Comité croit qu'un critère additionnel devrait être ajouté à savoir si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

11. Les exemples suivants de règlements et autres textes réglementaires qui, selon le Comité, illustrent ou ne respectent pas les critères susmentionnés aideront peut-être à faire comprendre la nature des travaux du Comité.

Critère n° 1a)—n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier.

1. Le Comité voudrait attirer l'attention sur ses remarques relatives à la sous-délégation du pouvoir de réglementation et au prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des règlements, qui se trouvent aux sections H, I et J du présent rapport.

2. DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

A l'époque de l'établissement de ce règlement, le paragraphe 34.15 (3) de la Loi nationale sur l'habitation n'autorisait pas que soient établis des règlements dispensant des particuliers des règlements en vigueur qui fixaient le nombre minimal de personnes devant occuper les lieux à l'égard desquels les prêts étaient consentis. Ce nombre minimal était fixé à deux personnes, dont un adulte et un enfant à la charge de celui-ci (article 97.3 des Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—DORS/73-461). Nonobstant cette disposition, le DORS/74-49 avait pour effet de dispenser de cette exigence, en autorisant un prêt pour un logement familial devant être occupé par deux adultes expressément désignés qui résidaient à Lethbridge (Alberta). Un échange de lettres avec le contentieux de la Société centrale d'hypothèques et de logement a permis de constater que le fait de préciser la «composition» du nombre minimal des occupants, dans le DORS/73-461, était lui-même *ultra vires*. En conséquence, le paragraphe 34.15 (3) de la Loi fut modifié par l'article 3 de 23-24 Eliz. II, c. 82, qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir de préciser la composition du nombre minimal des occupants et de faire des règlements pour préciser le nombre d'occupants pertinent pour des logements familiaux différents.

3. SOR/72-402, *Public Service Employment Regulations, amendment*

The Committee considered section 7 (2) of the Regulations to be both *ultra vires* the Public Service Employment Act and inconsistent with sections 10 and 33 of the same Act, for it constituted an attempt to alter the basic system of recruitment laid down in mandatory terms in section 10 in substituting the opinion of a responsible staffing officer in other than cases of urgency for a "process of selection designed to establish the merit of candidates." The Committee also considered section 7 (2) of the Regulations to be inconsistent with section 11 of the Act in that the opinion the subsection refers to is not that of the Commission, as called for by section 11, but of a "responsible staffing officer".

The Public Service Commission appears to have accepted the force of the Committee's views. The Commission is currently preparing amendments to the Act and the Committee has informed the Commission that what is required is a retroactive amendment to the Act validating the appointments made under section 7 (2) of the Regulations (which is still purportedly in force) and indemnifying all involved in the paying of salary and fringe benefits to all those so appointed.

4. SOR/74-8, *Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations*

The authority for these Regulations rests in a series of votes in Appropriation Acts. (This method of authorizing subordinate legislation is discussed fully *infra*, section K.) Originally confined to making loans to Indians, the purposes of the earlier votes were extended by Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967 to include loans to Eskimos "on the same terms and conditions, for the same purposes and subject to the same provisions ... as loans made to Indians ...". However, section 3 (1) (b) of the Regulations imposes a restriction on a loan to an Eskimo which does not apply in the case of a loan to an Indian, namely that the location of the house in respect of which the loan is to be made must be acceptable to the Minister.

The Designated Instruments Officer of the Department of Indian Affairs and Northern Development declined to advance any argument to the Committee justifying this provision as *intra vires* the enabling power on the grounds that to do so would involve him in the expression of a legal opinion to the Committee which the Deputy Minister of Justice has opined is not a proper function for an officer of the Department of Justice. This withholding of information from the Committee is considered *infra*, section G.

Criterion No. 1 (b)—does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument.

1. While all Departments and authorities, with the exception of the Honourable the Treasury Board, appear now to be prepared to disclose all the authority on which they are relying in making regulations, the Committee draws attention to the non-disclosure of the place of publication of some authority (Sections D and E *infra*) and the failure to shew when and where

3. DORS/72-402, *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, modification*

Le Comité a estimé que le paragraphe 7 (2) du règlement était *ultra vires* de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et qu'il était incompatible avec les articles 10 et 33 de la même loi, car il constituait une tentative de dérogation au principe fondamental de recrutement formellement prescrit par l'article 10, en ce qu'il remplaçait, dans des cas où l'urgence ne l'imposait pas, une «méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats» par l'opinion d'un agent du personnel responsable. Le Comité a aussi estimé que le paragraphe 7 (2) du règlement était incompatible avec l'article 11 de la Loi, car la décision que mentionnait le paragraphe n'était pas, comme l'indique l'article 11, celle de la Commission mais celle d'un «agent du personnel responsable».

La Commission de la Fonction publique semble s'être rendue aux arguments du Comité; elle prépare actuellement des modifications à la Loi, et le Comité lui a fait savoir qu'il fallait faire une modification rétroactive pour valider les nominations faites conformément au paragraphe 7 (2) du règlement (qui est encore réputé en vigueur), et pour protéger toutes les personnes qui ont versé un salaire et des avantages sociaux aux employés ainsi nommés.

4. DORS/74-8, *Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux*

Ce règlement se fonde sur une série de crédits figurant dans des lois portant affectation de crédits. (Un examen de cette méthode d'autorisation d'une mesure législative subordonnée figure plus loin, à la section K.) Limitée, à l'origine, à des prêts aux Indiens, l'application de ces crédits s'est étendue, par le crédit L51a de la Loi des subsides n° 7 de 1967, à des prêts aux Esquimaux «selon les mêmes modalités et conditions, pour les mêmes buts et soumis aux mêmes conditions ... que les prêts concédés aux Indiens ...». Cependant, l'alinéa 3 (1) b) du règlement impose une restriction sur un prêt accordé à un Esquimau qui n'existe pas dans le cas d'un Indien, puisqu'il est en effet prévu que le ministre doit donner son accord pour l'emplacement de l'habitation en question.

L'agent de liaison du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a refusé de fournir au Comité une explication démontrant que cette disposition était *intra vires* du pouvoir habilitant, car il lui donnerait ainsi une opinion juridique, ce que le sous-ministre de la Justice considère comme extérieur aux attributions d'un agent de son ministère. La section G traite de la question des renseignements refusés au Comité.

Critère n° 1b)—n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi.

1. Bien que tous les ministères et toutes les autorités, à l'exception du Conseil du Trésor, semblent maintenant disposés à divulguer tous les pouvoirs sur lesquels ils se fondent pour édicter des règlements, le Comité désire attirer l'attention sur la non-divulgaration du lieu de publication de certains pouvoirs habilitants (sections D et E plus loin) et sur l'omission de la

enabling sections in statutes have been amended since the last revision of the statutes in 1970 (section F *infra*).

2. SOR/73-548, Copyright Fees Order, SOR/73-549, Industrial Design Fees Order

These two Orders were headed respectively Copyright Act and Industrial Design Act. They were expressed to be made pursuant to unpublished Orders in Council. The Committee considers that, where the authority for a piece of subordinate legislation is an Order in Council which has not itself been treated as a regulation, it should nonetheless be published for otherwise no one can determine whether or not the subordinate legislation is in truth *intra vires* and all conditions in the Order have been observed.

In the case of both these Orders, the true enabling authority was section 13 of the Financial Administration Act, under which the unpublished Orders in Council were made authorizing the Minister to set fees. In the case of the Copyright Act, section 41 (1) does provide a power to impose higher charges than those imposed under the Act, but there is no such provision in the Industrial Design Act. The Privy Council Office has agreed that in future cases section 13 of the Financial Administration Act will be cited as the enabling authority along with the Order in Council made thereunder, which will in future be published as a matter of public interest in Part II of the Canada Gazette.

3. SI/73-48, Schedule to the Narcotic Control Act, amendment

This addition of a substance to the Schedule was accomplished in an Order which recited the incorrect enabling authority. The Privy Council Office has relied upon the dismissal of leave to appeal by the Supreme Court of Canada from a conviction for possession of the substance so added, for the proposition that an instrument is not rendered invalid by a misrecital of enabling authority. The Committee has this proposition under advisement but considers, nonetheless, that this statutory instrument should be revoked and a new addition to the Schedule made reciting the correct authority. It would appear that the Privy Council Office is not prepared to comply with the Committee's views.

Criterion No. 2—has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication.

The Committee has had no occasion to invoke this Criterion. However, the Committee is of the view that many statutory instruments have not been treated as such because of the view taken by the Department of Justice of the definition of a statutory instrument in section 2 of the Statutory Instruments Act. This matter is considered in detail in section E *infra*.

Criterion No. 3 (a)—has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute.

date et la référence exacte des articles habilitants modifiés depuis la dernière révision des statuts en 1970 (section F).

2. DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels

Ces deux ordonnances avaient respectivement pour loi-titre Loi sur le droit d'auteur et Loi sur les dessins industriels. Elles étaient réputées être faites conformément à des décrets en conseil non publiés. Le Comité considère que lorsque le pouvoir habilitant d'une mesure législative subordonnée est un décret en conseil qui n'a lui-même pas été traité comme un règlement, il devrait néanmoins être publié, car autrement personne ne peut déterminer si la mesure législative subordonnée est réellement *intra vires* et si toutes les conditions du décret ont été respectées.

Dans le cas de ces deux ordonnances, le véritable pouvoir habilitant était l'article 13 de la Loi sur l'administration financière, en vertu duquel ont été établis les décrets en conseil non publiés autorisant le ministre à fixer des droits. Dans le cas de la Loi sur le droit d'auteur, le paragraphe 41 (1) confère le pouvoir d'imposer des droits plus élevés que ceux qui le sont en vertu de la Loi, mais aucune disposition du genre n'existe dans la Loi sur les dessins industriels. Le Bureau du Conseil privé a convenu que dans les cas à venir, l'article 13 de la Loi sur l'administration financière serait cité comme texte habilitant de concert avec le décret du conseil qu'il permet d'établir, et que ce dernier serait dorénavant publié dans l'intérêt public dans la Partie II de la Gazette du Canada.

3. TR/73-48, Annexe de la Loi sur les stupéfiants, modification

L'addition d'une substance à l'annexe s'est faite par une ordonnance qui n'énonçait pas le texte habilitant correctement. Le Bureau du Conseil privé s'est fondé sur le rejet, par la Cour suprême du Canada, de l'autorisation d'interjeter appel à la suite d'une condamnation pour possession de la substance ainsi ajoutée, pour affirmer qu'un texte réglementaire ne devient pas invalide parce que le pouvoir habilitant a été mal cité. Le Comité en tient compte, mais il considère néanmoins que le texte réglementaire devrait être abrogé et qu'une nouvelle addition devrait être faite à l'annexe pour citer correctement le pouvoir habilitant. Il semblerait que le Bureau du Conseil privé ne soit pas disposé à se ranger aux vues du Comité.

Critère n° 2—ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'invoquer ce critère. Toutefois, il est d'avis que de nombreux textes réglementaires n'ont pas été traités comme tels en raison de l'attitude qu'a adoptée le ministère de la Justice envers la définition d'un «texte réglementaire» qui figure à l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. Cette question est étudiée en détail à la section E plus loin.

Critère n° 3a)—ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante.

SOR/72-261, Direction to the Canadian Radio-Television Commission Respecting ineligibility to hold Broadcasting Licences

Section 27 (2) of the Broadcasting Act imposes a tabling requirement which applies to this Direction. It did not appear to the Committee that the tabling requirement had been met, an impression that was confirmed by the Department of Communications by letter of July 30, 1975. Despite reminders the Department took over one year to examine the legal status of the untabled Direction only to advise on September 1, 1976 that it was the Department's views that "the failure to have the order tabled before Parliament, as is required under Section 27 of the Broadcasting Act, does not invalidate it". To date the Direction has not been tabled. Nor has it been remade and tabled within due time. The Committee has the Department's view as to the consequences of failure to table under advisement.

Criterion No. 3 (b)—does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition.

1. SOR/74-596, Cranberries Duty Order, 1974

Section 11 of the Customs Tariff empowers the Governor in Council to reduce duties on goods imported into Canada "from any country or countries as may be deemed reasonable by way of compensation for concessions granted by any such country or countries". The Cranberries Duty Order, 1974 did not reveal upon its face that some concession or concessions had been granted which led to the reduction of duties on cranberries. The Designated Instruments Officer for the Department of Finance has advised the Committee that in future Orders issued pursuant to section 11 of the Customs Tariff will refer to the fact of concessions having been granted by other countries to Canada justifying the duty reductions provided for in the Orders.

2. SOR/73-14, SOR/73-128, SOR/73-244, SOR/74-122, SOR/74-550, Federal Court Rules

Section 46 (4) of the Federal Court Act requires that notice be given in the Canada Gazette of any proposal to amend, vary, revoke or add to any rule or rules of the Court at least sixty days before implementing the proposal with the consent of the Governor in Council, either as originally drafted or altered in light of representations received as a result of publication of the notice in the Gazette. The form of notice must invite interested persons to submit written representations. While the Committee's searches revealed that the requirements had been complied with, compliance did not appear on the face of the amending Orders. The Director of Legal Services to the Privy Council Office acquiesced in the Committee's views that compliance with the terms of section 46 (4) of the Act should appear in all future amendments.

Criterion No. 4—makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative.

DORS/72-261, Directive à l'intention du Conseil de la radio-télévision canadienne concernant l'inhabilité à détenir des licences de radiodiffusion

Le paragraphe 27 (2) de la Loi sur la radiodiffusion impose une exigence de dépôt qui s'applique à cette directive. Il n'a pas semblé au Comité que l'exigence de dépôt avait été remplie, impression qui a été confirmée par le ministère des Communications dans une lettre du 30 juillet 1975. Ce ministère a pris un an pour examiner le statut juridique de la directive non déposée, pour finalement aviser le Comité, le 1^{er} septembre 1976, que l'opinion du ministère était «que le défaut de déposer la directive devant le Parlement, tel que requis par l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion, n'invalide pas celle-ci». A ce jour, la directive n'a pas été déposée. Elle n'a pas non plus été établie à nouveau et déposée durant la période prévue. Le Comité étudie présentement l'opinion du ministère relative aux conséquences du défaut de dépôt.

Critère n° 3b)—n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions.

1. DORS/74-596, Décret visant le droit sur les canneberges, 1974

L'article 11 du Tarif des douanes confère au gouverneur en conseil le pouvoir de réduire les droits sur les produits importés au Canada «de tout ou tous autres pays, en compensation de concessions accordées par ce ou ces pays». Le décret visant le droit sur les canneberges de 1974 n'énonçait pas clairement que certaines concessions avaient été accordées et qu'elles avaient entraîné la réduction des droits sur les canneberges. L'agent de liaison du ministère des Finances a avisé le Comité qu'à l'avenir, les décrets établis en vertu de l'article 11 du Tarif de douanes énonceraient que des concessions ont été accordées par d'autres pays au Canada, justifiant ainsi la réduction de droit stipulée par les décrets.

2. DORS/73-14, DORS/73-128, DORS/73-244, DORS/74-122, DORS/74-550, Règles de la Cour fédérale

Le paragraphe 46 (4) de la Loi sur la Cour fédérale exige qu'avis soit donné dans la Gazette du Canada de toute proposition visant à modifier, à abroger ou à compléter une règle ou des règles de la Cour au moins soixante jours avant la mise à exécution de la proposition avec le consentement du gouverneur en conseil, soit sous la forme dans laquelle elle a d'abord été rédigée, ou dans sa forme modifiée à la lumière des requêtes reçues à la suite de la publication de l'avis dans la Gazette. La forme de l'avis doit inviter les intéressés à présenter des observations par écrit. Bien que les recherches du Comité aient révélé que les exigences avaient été remplies, les décrets modificateurs ne l'établissaient pas clairement. Le directeur du contentieux du Bureau du Conseil privé est convenu avec le Comité que l'observation des conditions du paragraphe 46 (4) de la Loi devrait être énoncée dans tous les amendements futurs.

Critère n° 4—utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prerogative.

1. *SOR/73-604, Pacific Tariff of Wharf Charges, section 15 (4)*

Section 15 (1) provides for two circumstances in which free time shall be allowed. Yet section 15 (4) confers upon the National Harbours Board a discretion to extend or to limit the free time so provided for. The National Harbours Board advised the Committee that the reason for the discretion was to accommodate unforeseeable circumstances, such as labour problems, which can delay processing of documents on handling of cargo. Given this explanation, the Committee could not see why the Board should require a discretion to limit free time. The National Harbours Board has agreed and will be revising the Regulations at an early date. The Committee notes that in SOR/76-190, Montreal Harbour Railway Tariff, a similar provision (section 4.1) has been confined to the extension of free time.

2. *SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities*

The Port Alberni Harbour Commission has, in certain circumstances, power to require a small vessel to vacate its position at a small vessel facility before the time contracted and paid for has expired. Pursuant to section 7 of these Regulations the Commission has a discretion whether or not to refund rates paid in advance in respect of the period for which a vessel is required to vacate its berth. The Committee considered that there should be an obligation to make such a refund and that, if the Commission wished to have authority to set off against such a refund any other sums owing to it by a vessel owner, it should be given that authority expressly. The Ministry of Transport advised that refunds are made subject to deductions for liabilities incurred during the actual periods of berthage, for example utility services. It had been considered that a provision specifically covering such deductions would be too complex. The Ministry has agreed to reconsider the matter when the next amendment to the Regulations is processed.

3. *SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations, section 10 (a)(ii)*

The Committee has questioned this provision on the grounds of vires as being made under an enabling power introduced by the word "respecting", a matter discussed more fully infra section H, paragraph 84 and section I, paragraphs 89, 90, 91 and 92. The provision also strikes the Committee, even if *intra vires*, as obnoxious as amounting to a gross interference with the liberties of the subject and as an attempt to force importers to countenance the re-creation of the General Warrant, declared to be illegal in *Entick v. Carrington* (1765).³ The provision reads:

"10. No payment shall be made under these Regulations to an eligible importer unless he has

1. *DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique, paragraphe 15 (4)*

Le paragraphe 15 (1) prévoit qu'un séjour gratuit doit être accordé dans deux circonstances. Pourtant, le paragraphe 15 (4) confère au Conseil des ports nationaux le pouvoir discrétionnaire de prolonger ou de limiter la durée du séjour gratuit ainsi prescrit. Le Conseil des ports nationaux a avisé le Comité que le pouvoir discrétionnaire avait été accordé afin qu'on puisse faire face aux circonstances imprévisibles, comme les problèmes de relations de travail, qui peuvent retarder l'acheminement des documents liés à la manutention de la marchandise. Ayant reçu cette explication, le Comité ne peut pas comprendre pourquoi le Conseil aurait besoin d'un pouvoir discrétionnaire pour limiter la durée du séjour gratuit. Le Conseil des ports nationaux a accepté de réviser le règlement le plus tôt possible. Le Comité note que dans DORS/76-190, Tarif des droits ferroviaires du port de Montréal, une disposition semblable (article 4.1) a été limitée à la prolongation de la durée du séjour gratuit.

2. *DORS/75-291, Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni*

La Commission du port de Port Alberni a, dans certaines circonstances, le pouvoir d'obliger un petit navire à quitter la place qu'il occupait dans un emplacement pour petit navire avant que le temps stipulé et pour lequel les droits ont été acquittés soit expiré. Conformément à l'article 7 de ce règlement, la Commission peut, à sa discrétion, rembourser ou non les droits payés à l'avance relativement à la période pour laquelle un navire a été requis de quitter les lieux d'amarrage. Le Comité considère qu'un tel remboursement devrait être obligatoire et que, si la Commission désire avoir la possibilité de compenser ce remboursement par la liquidation d'une dette exigible du propriétaire du navire, il faudrait que ce pouvoir lui soit conféré expressément. Le ministère des Transports nous a informés que les remboursements sont faits sous réserve de la déduction des dettes contractées pendant les périodes d'amarrage réel, par exemple pour les services publics. On a considéré qu'une disposition traitant précisément de telles déductions serait trop complexe. Le Ministère a accepté de reconsidérer la question lorsque le prochain amendement au règlement sera à l'étude.

3. *DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, sous-alinéa 1 0a)(ii)*

Le Comité s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition qui avait été établie en vertu d'un pouvoir habilitant introduit par le mot «concernant»; cette question sera discutée plus longuement dans la section H ci-dessous au paragraphe 84, et dans la section I, aux paragraphes 89, 90, 91 et 92. La disposition déplaît au Comité même si elle est *intra vires*, car elle se résume à une grossière ingérence dans les libertés du sujet et constitue une tentative visant à forcer les importateurs à approuver la remise en vigueur du mandat général, (*General Warrant*) déclaré illégal dans *Entick v. Carrington* (1765).³ La disposition se lit comme suit:

«10. Le paiement d'une indemnité d'importation à un importateur admissible aux termes du présent règlement est assujéti aux conditions suivantes:

(a) given an undertaking in writing to the Board that ...

(ii) he will allow any person designated by the Board to enter any premises of the importer in order to examine, take copies of or extracts from, any records, books, papers or other document found thereon that, in the opinion of that person, relates to the payment of import compensation to that importer,”

It is observed that this provision does not confine the right of entry to reasonable times of the day. It also gives the designated person an unfettered discretion to decide what documents do and do not relate to the payment of import compensation. This necessarily carries with it the “right” to inspect any and all papers or records of an importer (including, for example, his personal records, income tax records, etc.) for the purpose of classifying them. There is no let whatever on the classification arrived at by the officer and hence on the documents he may copy. Such extraordinarily wide powers of entry and inspection are thoroughly undesirable.

4. SOR/72-407, *Explosives Regulations, amendment*

While power to make regulations governing the sale of explosives is provided for by section 4 (n) of the Explosives Act, the Committee objected to the new section 108.1 (2) of the Regulations, added by this amendment, in that it prohibited the sale of fireworks to a person who *appears* to be under the age of eighteen years. The Committee considered that the subsection could be given effect to in this wise: even if you are over the age of eighteen years, if you appear to be under eighteen years, you may not buy fireworks.

The Department of Energy, Mines and Resources agreed that the subsection should be replaced by more equitable wording, a result accomplished by SOR/75-557 so that the subsection now reads:

“108.1 (2) No person shall sell any fireworks to a person who appears to be under the age of eighteen years and does not produce evidence that he is of the age of eighteen years or over.”

Criterion No. 5 (a)—tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute.

1. The Committee draws attention to its remarks on subjectively worded tests *infra*, section T.

2. SOR/74-59, *Northwest Atlantic Fisheries Regulations, section 16 (4)*

This subsection provides that:

“(4) Where any vessel or goods have been seized under subsection (1) and proceedings in respect of the offence have been instituted, the court or judge may, with the consent of the protection officer who made the seizure, order the vessel or goods to be returned to the person from whom they were seized upon the giving to Her Majesty of security by bond, with two sureties, in an amount and form satisfactory to the Minister.”

(a) il doit s'engager par écrit envers l'Office ...

(ii) à permettre à toute personne désignée par l'Office de pénétrer dans tous ses locaux pour y examiner les dossiers, livres et autres documents qu'elle y trouve, en faire des copies ou en prendre des extraits dans les cas où cette personne estime qu'ils sont rattachés au paiement d'une indemnité d'importation à cet importateur admissible,»

On constate que cette disposition ne limite pas le droit de perquisition à des périodes raisonnables de la journée. Elle donne aussi à la personne désignée toute latitude de décider quels documents ont ou n'ont pas trait au paiement d'une indemnité d'importation. Il en découle nécessairement le «droit» d'inspecter n'importe quel document ou dossier d'un importateur (y compris, par exemple, ses dossiers personnels, ses déclarations d'impôt sur le revenu, etc.) dans le but de les classer. Il n'y a absolument aucune norme imposée à la classification faite par l'agent et, dès lors, à la nature des documents qu'il peut copier. D'extraordinairement vastes pouvoirs de perquisition et d'inspection sont absolument indésirables.

4. DORS/72-407, *Règlement sur les explosifs, modification*

Bien que le pouvoir de réglementation de la vente des explosifs soit prévu à l'alinéa 4n) de la Loi sur les explosifs, le Comité s'est opposé au nouveau paragraphe 108.1 (2) du Règlement ajouté par cet amendement, parce qu'il interdisait la vente de pièces pyrotechniques à une personne qui *paraît* être âgée de moins de 18 ans. Le Comité considère que le paragraphe pourrait être interprété dans le sens suivant: même si l'on a plus de 18 ans, si l'on semble être âgé de moins de 18 ans, on ne peut acheter de pièces pyrotechniques.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a reconnu que le paragraphe devrait être remplacé par un libellé plus équitable, ce qui a été accompli par le DORS/75-557, de sorte que le paragraphe se lit maintenant comme suit:

«108.1 (2) Il est interdit de vendre une pièce pyrotechnique à une personne qui paraît être âgée de moins de dix-huit ans et qui n'établit pas qu'elle est âgée d'au moins dix-huit ans.»

Critère n° 5a)—tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante.

1. Le Comité désire attirer l'attention sur ses remarques qui se trouvent à la section T au sujet des tests rédigés en termes subjectifs.

2. DORS/74-59, *Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, paragraphe 16 (4)*

Ce paragraphe stipule ce qui suit:

«(4) Lorsqu'un bateau ou des effets ont été saisis en vertu du paragraphe (1) et que des procédures ont été prises à l'égard de l'infraction, la cour ou le juge peut avec le consentement du préposé à la protection qui a opéré la saisie, ordonner que le bateau ou les effets soient rendus à la personne de qui ils ont été saisis contre le dépôt, auprès de Sa Majesté, de la garantie d'une obligation, appuyée par

Thus, an order of a court or judge, which might be thought beneficial to the subject, is made to depend upon the giving of consent by the fisheries protection officer who effected seizure. The Committee regards it as objectionable in principle that the jurisdiction of a court and of Her Majesty's judges should be dependent upon the discretionary decision of an investigative and administrative officer, especially the very officer who, having effected seizure, initiated that exercise of jurisdiction and may well appear to have an interest in the hearing at the conclusion of which an Order may be made. The Committee notes that a similar consent of an officer is not required under section 58 (7) of the Fisheries Act.

The Committee's concern was made known to the Designated Instruments Officer at the Department of the Environment in June, 1975, but to date the Committee has had no response.

Criterion No. 5 (b)—makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process.

1. The Committee draws attention, in this context also, to its comments *infra*, section T on the granting of powers in discretionary form.

2. SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations

Section 14 of these Regulations gives to any Postmaster an unfettered power to cancel any licence at any time issued under the Regulations. While the Committee is exercised by the authority for the sub-delegating of such power to Postmasters, it is more concerned by the fact that no grounds or criteria are spelled out as justifying cancellation and by the lack of any provision for a hearing or any opportunity for the licensee to be heard or of any obligation to assign a cause for cancellation. Even if it should be that, contrary to the view of the advisers to the Privy Council Office, an action for review of the decision to cancel a licence will lie under section 28 of the Federal Court Act in the event that the rules of natural justice are ignored, the Committee feels that the subject should not necessarily be forced to litigation. Given the uncertainty which seems to surround the availability of jurisdiction under section 28, the Committee considers that the requirements of natural justice should be included in the regulations, not only to protect the subject but also to ensure jurisdiction in the Federal Court under section 28 of the Federal Court Act. To the extent that the decision to cancel is a purely administrative one, thus precluding review under Section 28, the elemental safeguards of natural justice are the more necessary.

Criterion No. 6—purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary.

deux cautions et jugée satisfaisante par le Ministre quant au montant et à la forme.»

Ainsi, l'ordonnance d'une cour ou d'un juge qui pourrait être jugée bénéfique pour le sujet doit dépendre du consentement du préposé à la protection des pêches qui a opéré la saisie. Le Comité juge contestable le principe voulant que la juridiction d'un tribunal et des juges de Sa Majesté dépende de la décision discrétionnaire d'un préposé aux enquêtes et à l'administration, surtout celle du préposé même qui a opéré la saisie et a mis en branle cet exercice de juridiction, et qui peut sembler avoir un intérêt dans l'audience à la conclusion de laquelle une ordonnance peut être rendue. Le Comité note qu'un consentement similaire d'un préposé n'est pas exigé en vertu du paragraphe 58 (7) de la Loi sur les pêcheries.

La préoccupation du Comité a été portée à l'attention de l'agent de liaison du ministère de l'Environnement en juin 1975, mais à ce jour le Comité n'a reçu aucune réponse.

Critère n° 5b)—assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire.

1. Le Comité désire attirer l'attention, dans ce contexte également, sur ses commentaires contenus dans la section S plus loin, sur le fait d'accorder des pouvoirs sous forme discrétionnaire.

2. DORS/72-263, Règlement concernant la vente de timbres-poste

L'article 14 de ce Règlement donne à tout maître de poste le pouvoir absolu d'annuler un permis délivré en tout temps en vertu de ce Règlement. Le Comité remet en question l'autorité qui permet cette sous-délégation de pouvoir aux maîtres de poste, mais il est bien davantage préoccupé par le fait qu'aucun motif ou critère ne soit invoqué pour justifier l'annulation, et par l'absence d'une disposition prescrivant la tenue d'une audience ou la possibilité pour le titulaire de se faire entendre, ou toute obligation de faire connaître le motif d'annulation. Même s'il est possible d'intenter une poursuite, contrairement à l'opinion des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, visant à la révision de la décision d'annuler un permis en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, en invoquant que des règles de justice naturelle ont été transgressées, le Comité croit que le sujet ne devrait pas nécessairement être obligé d'intenter une poursuite. Étant donné l'incertitude qui semble entourer la compétence que confère l'article 28, le Comité considère que les exigences de justice naturelle devraient être incluses dans le Règlement, non seulement pour protéger le sujet, mais également pour confirmer la compétence de la Cour fédérale à cet égard en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Dans la mesure où la décision d'annuler un permis est de nature purement administrative, ne pouvant par conséquent pas être révisée en vertu de l'article 28, le respect des règles élémentaires de justice naturelle est d'autant plus nécessaire.

Critère n° 6—implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile.

1. SOR/74-259, Meat Inspection Regulations

Section 3 (2) of these Regulations provided that section 3 (1), which had the effect of increasing meat inspection fees in registered establishments, should come into force on April 1, 1974. However, the Regulations themselves were not made until April 23, 1974 and not registered until April 24, 1974, being published in the Gazette on the 8th of May in the same year. There is no authority in the Meat Inspection Act for the making of any retroactive Regulations or the increasing of fees retroactively. The Department of Agriculture replied to the Committee's expression of concern, explaining the delays that had occurred and assuring the Committee that the Departmental Legal Officers had already expressed their view that the increase in fees did not take effect until April 23, 1974 and that this conclusion had been made known to the departmental officers concerned in the implementation of the Regulations.

2. SOR/72-329, Science Education Sets Regulations

The above Regulations were made pursuant to the Hazardous Products Act. Section 3 (1) of the Regulations was expressed to commence on the 1st of April 1972. Yet the Regulations were not made until the 24th of August, registered on the 28th of August and published on the 13th of September 1972. The Department of Consumer and Corporate Affairs conceded that section 3 (1) of the Regulations was retroactive and advised that neither the officials of the Department nor the draftsmen of the Regulations intended this result. The Department further advised that no prosecution under the section had taken place and gave as its opinion that, since the supply of chemistry sets the importation of which predates 1972 was diminishing, it was unlikely that a prosecution would arise. The Department's Legal Officers had advised the officials concerned that should a violation arise concerning such a chemistry set they were not to consider prosecution. In this instance the Committee did not regard such advice to the departmental officials as sufficient and has requested that the purported retroactivity of section 3 (1) be removed by an amendment to the Regulations, in order to obviate any possibility of prosecution and any detriment to the rights of the subject.

Criterion No. 7—appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice.

1. The Committee refers to its comments infra section S, on the powers of entry and of inspection of officers of agricultural and commodity boards.

2. SOR/76-181, Restrictive Trade Practices Commission Rules

Rule 13 (2) is so drafted as to give the Commission a discretion to give or to refrain from giving reasons for an Order. The Commission has advised the Committee that such a result was not intended and that reasons will always be given. What was intended was to acquire the power to make an Order, with the reasons to be published subsequently, except in the case of a consent Order. A provision that reasons would always be given was omitted from the Rules in the drafting

1. DORS/74-259, Règlement sur l'inspection des viandes

Le paragraphe 3 (2) de ce Règlement stipulait que le paragraphe 3 (1), qui avait pour effet d'augmenter les droits d'inspection des viandes dans des établissements enregistrés, entrerait en vigueur le 1^{er} avril 1974. Toutefois, le Règlement lui-même n'a pas été édicté avant le 23 avril 1974 et n'a pas été enregistré avant le 24 avril 1974; il a été publié dans la Gazette le 8 mai de la même année. Rien dans la Loi sur l'inspection des viandes n'autorise à faire des Règlements rétroactifs ou à augmenter les droits rétroactivement. Le ministère de l'Agriculture, en réponse aux préoccupations du Comité, a expliqué à ce dernier sa préoccupation, en lui expliquant les retards qui avaient eu lieu, lui a assuré que les conseillers juridiques du ministère avaient déjà déclaré qu'ils estimaient que l'augmentation des droits n'était pas entrée en vigueur avant le 23 avril 1974, et l'a avisé que cette conclusion avait été communiquée aux agents du ministère impliqués dans la mise en application du Règlement.

2. DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique

Ce Règlement a été établi en vertu de la Loi sur les produits dangereux. Le paragraphe 3 (1) du Règlement devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 1972. Pourtant, le Règlement n'a pas été établi avant le 24 août, enregistré avant le 28 août et publié avant le 13 septembre 1972. Le ministère de la Consommation et des Corporations a concédé que le paragraphe 3 (1) du Règlement était rétroactif et a fait savoir que ni les représentants du Ministère ni les rédacteurs du Règlement n'avaient désiré ce résultat. Le Ministère a fait savoir de plus qu'aucune poursuite n'avait été intentée en vertu de ce paragraphe et a exprimé l'opinion qu'étant donné que les stocks de nécessaires d'expérience scientifique et de produits chimiques importés avant 1972 diminuaient, il était peu probable qu'une poursuite soit intentée. Les conseillers juridiques du Ministère ont informé les agents concernés que s'il y avait infraction relative aux nécessaires d'expérience scientifique et de produits chimiques, une poursuite ne serait pas intentée. Dans ce cas, le Comité a considéré que l'avis donné aux agents du Ministère n'était pas suffisant et a demandé que la réputée rétroactivité du paragraphe 3 (1) soit annulée par modification du Règlement, afin de parer à toute éventualité de poursuite et à toute atteinte aux droits du sujet.

Critère n° 7—paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle.

1. Le Comité renvoie à ses commentaires de la section R ci-dessus sur les pouvoirs de perquisition et d'inspection des commissions des produits agricoles et des produits de base.

2. DORS/76-181, Règles de la Commission des pratiques restrictives du commerce

La règle 13 (2) est rédigée de telle manière qu'elle confère à la Commission le pouvoir discrétionnaire de donner ou non les raisons d'une ordonnance. La Commission a informé le Comité qu'un tel résultat n'était pas voulu et que les raisons seraient toujours données. Cette règle avait pour but de conférer le pouvoir de rendre une ordonnance, et d'en publier les raisons par la suite, à moins que l'ordonnance n'acquiesce à la demande; or, à la rédaction des règles, on avait omis de

stage. Steps are being taken to give effect to the Commission's intentions.

3. *SOR/72-466, Hatchery Regulations*

Sections 5 and 6 of these Regulations deal with the issuing of permits, without which it is unlawful to conduct hatcheries. Section 5 requires that an application for a permit be made to the District Supervisor who reports to the Minister on the acceptability of the proposed hatchery. Under section 6 the Minister has a complete power to grant or to withhold a licence notwithstanding the content of the District Supervisor's report. However, should an unfavourable report be submitted to the Minister, there is no requirement that the applicant be so informed, or that he be given an opportunity to be heard in rebuttal.

The Department of Agriculture advised the Committee that it is the invariable practice of Regional Directors to discuss any inadequacies in an applicant's facilities before a report is submitted to the Minister. The Department has, however, acknowledged that such processes of consultation and advice to applicants should be regularized and coupled with a right to be heard in any applicant who considers the Regional Director to be wrong in his assessment.

4. The Committee has under continuing study *SOR/75-196, Public Service Inquiry Regulations*, which pose certain problems of procedural safeguards for public servants who have been suspended by the Governor in Council "in the interest of the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada" pursuant to section 7 (7) of the Financial Administration Act. Not least amongst these problems is the right of the public servant to know the case against him.

Criterion No. 8—provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council.

While the Committee has attempted to ascertain the reasons why certain Regulations should come into force before being registered, it has not been successful. This matter is discussed in section E, paragraphs 33, 34 and 35 *infra*. Consequently, the Committee is unable to say whether any regulations have come into force before registration without good and sufficient reason therefor.

The Committee has noted instances of statutory instruments, not being regulations, coming into force many months before their registration, and this matter is also discussed in section E, paragraph 24 *infra*.

Criterion No. 9—in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation.

préciser que les raisons de l'ordonnance seraient toujours données. Des mesures ont été prises pour donner suite aux intentions réelles de la Commission.

3. *DORS/72-466, Règlement sur les couvoirs*

Les articles 5 et 6 de ce Règlement traitent de la délivrance de permis sans lesquels il est illégal d'exploiter des couvoirs. L'article 5 exige qu'une demande de permis soit adressée au surveillant régional qui fait rapport au ministre du caractère acceptable du couvoir proposé. En vertu de l'article 6, le ministre a pleins pouvoirs d'accorder ou de refuser un permis quelle que soit la teneur du rapport du surveillant régional. En outre, si un rapport défavorable est présenté au ministre, rien n'exige que le requérant en soit informé, ou qu'il ait la possibilité d'être entendu pour pouvoir le refuser.

Le ministère de l'Agriculture a avisé le Comité que les directeurs régionaux discutent invariablement des lacunes des installations d'un requérant avant qu'un rapport soit présenté au ministre. Le Ministère a cependant reconnu que les procédés de consultation et d'information du requérant devraient être régularisés et qu'on devrait de plus accorder le droit d'être entendu à tout requérant qui considère que le directeur régional a fait une évaluation erronée.

4. Le Comité étudie toujours le *DORS/75-196, Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique*, qui pose certains problèmes de protection procédurale aux fonctionnaires qui ont été suspendus par le gouverneur en conseil «dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé au Canada» conformément au paragraphe 7 (7) de la Loi sur l'administration financière. L'un de ces problèmes et non le moindre, est celui du droit qu'a le fonctionnaire de connaître l'accusation qui est portée contre lui.

Critère n° 8—stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé.

Le Comité a tenté, sans succès, de connaître les raisons pour lesquelles certains règlements entrent en vigueur avant d'être enregistrés. Cette question est traitée plus longuement aux paragraphes 33, 34 et 35 de la section E ci-dessous. Par conséquent, le Comité est incapable de dire si des règlements sont entrés en vigueur avant leur enregistrement sans de bonnes et suffisantes raisons.

Le Comité a noté des cas où des textes réglementaires, qui n'étaient pas des règlements sont entrés en vigueur plusieurs mois avant leur enregistrement et cette question est également traitée au paragraphe 24 de la section E.

Critère n° 9—en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prerogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée.

1. The Committee wishes to refer to section K *infra* on the making of subordinate legislation under Votes in Appropriation Act and Items in the Estimates.

2. *SOR/73-153, Trade Mark Rules, amendment*

This amendment added a new Rule 12 to the Regulations. The old Rule 12 forbade the Registrar to furnish any information the giving of which required him to search his records or to express any opinion which concerned the interpretation of the Act or the Rules or the registrability of any trade marks not the subject of a pending application for registration. Parliament had itself provided for the opening of the Register in limited circumstances in section 28.

The new Rule 12 gives to the Registrar a discretion to furnish the information or express the opinions he was previously forbidden to furnish or express if in his discretion he considers this course to be in the public interest.

The Committee is still pursuing the vires of this new Rule and the desirability and scope of the discretion now given to the Registrar, but wishes now to report that it considers that the circumstances in which the Register should be open and opinions expressed as to the interpretation of the Act, the Rules or the registrability of trademarks should be specified by Parliament, as it already has in some degree in section 28 of the Act, and not by subordinate legislation.

3. *SOR/75-558, National Energy Board Part VI Regulations, amendment*

Section 17 of the National Energy Board Act reads:

“(1) Subject to subsection (2), the Board may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it, or may re-hear any application before deciding it.

(2) The Board may *change, alter, or vary* a certificate or licence issued by it but no such change, alteration or variation is effective until approved by the Governor in Council.”

Section 10 of the Regulations previously read simply:

“10. Every licence shall state

(a) in the case of gas, the total quantity of gas that may be exported or of gas that may be imported thereunder, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period, and

(b) in the case of electrical power and electrical energy, the quantities in terms of kilowatts and kilowatthours that may be exported thereunder, the quantities if any that may be imported as an offset to the export, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period with respect to both exports and imports.”

Section 10 was then amended to read as follows:

1. Le Comité se reporte à la section K plus loin, qui traite des mesures législatives subordonnées adoptées en vertu de crédits des lois portant affectation de crédits et de postes du budget.

2. *DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce, modification*

Cette modification ajoutait une nouvelle règle 12 au règlement. L'ancienne règle 12 interdisait au registraire de fournir des renseignements dont la communication exige une inspection de ses archives et d'exprimer une opinion sur l'interprétation de la Loi ou des règles ou sur la possibilité d'enregistrer une marque de commerce qui ne fait pas l'objet d'une demande pendante d'enregistrement. Le Parlement a lui-même prévu l'ouverture du registre dans un nombre limité de cas prévus à l'article 28.

La nouvelle règle 12 donne au registraire le pouvoir discrétionnaire de fournir les renseignements ou d'exprimer les opinions qu'il n'était pas auparavant autorisé à fournir ou à exprimer, s'il juge qu'il en va de l'intérêt public.

Le Comité s'interroge toujours sur la constitutionnalité de cette nouvelle règle et sur le caractère désirable et l'étendue du pouvoir qui est maintenant conféré au registraire, mais il désire dès à présent déclarer qu'il estime que les circonstances dans lesquelles le registre devrait être ouvert et les opinions exprimées sur l'interprétation de la Loi, des règles ou de la possibilité d'enregistrer une marque de commerce devront être déterminées par le Parlement, comme cela s'est déjà fait, dans une certaine mesure, au moyen de l'article 28 de la Loi, et non pas par une mesure législative subordonnée.

3. *DORS/75-558, Règlements sur l'Office national de l'énergie, Partie VI, modification*

L'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie se lit comme suit:

«(1) Sous réserve du paragraphe (2), l'Office peut reviser, rescinder, changer ou modifier toute ordonnance ou décision par lui rendue, ou peut procéder à une nouvelle audition d'une demande avant d'en décider.

(2) L'Office peut *changer ou modifier* l'un quelconque des certificats ou licences qu'il a délivrés, mais les changements ou modifications de ce genre ne sont pas valides tant qu'ils n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil.»

Auparavant, l'article 10 du Règlement stipulait simplement:

«10. Chaque licence doit indiquer

a) dans le cas du gaz, la quantité totale de gaz qui peut être exportée ou de gaz qui peut être importée en vertu de la licence, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée, et

b) dans le cas de puissance électrique et d'énergie électrique, les quantités en termes de kilowatts et de kilowattheures qui peuvent être exportées en vertu de la licence, les quantités, s'il y a lieu, qui peuvent être importées comme compensation à l'exportation, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée en ce qui concerne à la fois les exportations et les importations.»

L'article 10 a alors été amendé et se lit maintenant comme suit:

“10.(1) *Subject to subsection (2)*, every licence shall state

(a) in the case of gas, the total quantity of gas that may be exported or of gas that may be imported thereunder, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period, and

(b) in the case of electrical power and electrical energy, the quantities in terms of kilowatts and kilowattheours that may be exported thereunder, the quantities if any that may be imported as an offset to the export, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period with respect to both exports and imports.

(2) Every licence for the exportation of gas is subject to the condition that where the Board has, pursuant to subsection 17 (2) of the Act, varied the quantity of gas stated in the licence that may be exported thereunder the licensee will, notwithstanding the quantity stated in the licence, export no greater quantity of gas than that specified in the order of the Board that varies the licence.”

Counsel to the National Energy Board explained to the Committee the need for the amendment embodied in SOR/75-558 as flowing from the desire of the Board to reduce licensed quotas for the export of natural gas should such reductions appear to the Board to be in the public interest. It has been argued forcefully by some lawyers for licencees that a reduction in a gas export quota is not a change, alteration or variation of a licence which can be effected simply under section 17 (2) but rather a partial suspension or cancellation of a licence which can only be effected under section 84 (1) of the Act for violation of a term or condition of the licence, with the attendant safeguards to the licensee of notice and an opportunity to be heard. In order, therefore, to allow for an unchallengeable reduction in a licensed quota it was decided to proceed by making every licence *subject to the condition* that if a change, alteration or variation were effected under section 17 (2) of the Act it would be obeyed, notwithstanding the fact that if such a condition did not form part of the licence it might be possible to challenge the change as *ultra vires* section 17 (2) of the Act and as not conforming to the grounds and procedural requirements for a suspension or cancellation specified in section 84 of the National Energy Board Act. Left at that, there would arise a situation in which *new* licences would be made subject to this condition but old licences would not, for otherwise the new section 10 (2) of the Regulations would be being given a retroactive operation for which there is no warrant. However, this obstacle in the Board's path is overcome by section 82 (3) of the Act itself which permits the new section 10 (2) of the Regulations to attach to licences both old and new, for it reads:

“(3) Every licence *issued* under this Part is subject to the condition that the person to whom it is issued will comply with the provisions of this Act and regulations as in force at the date of the issue thereof *and as subsequently enacted, made or amended* and will comply with *every order* made under the authority of this Act.”

«10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute licence doit indiquer

a) dans le cas du gaz, la quantité totale de gaz qui peut être exportée ou de gaz qui peut être importée en vertu de la licence, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée, et

b) dans le cas de puissance électrique et d'énergie électrique, les quantités en termes de kilowatts et de kilowattheours qui peuvent être exportées en vertu de la licence, les quantités, s'il y a lieu, qui peuvent être importées comme compensation à l'exportation, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée en ce qui concerne à la fois les exportations et les importations.

(2) Toute licence d'exportation de gaz est assujettie à la condition que, lorsque l'Office modifie, en vertu du paragraphe 17 (2) de la Loi, la quantité de gaz dont l'exportation est autorisée par la licence, le détenteur de la licence n'exportera pas une quantité de gaz supérieure à celle indiquée dans l'ordonnance de l'Office qui modifie la licence, nonobstant la quantité stipulée dans la licence.»

Le contentieux de l'Office national de l'énergie a expliqué que cet amendement inclus dans le DORS/75-558 s'imposait parce que l'Office voulait être en mesure de réduire les contingents autorisés pour l'exportation de gaz naturel si cela lui semblait nécessaire dans l'intérêt public. Quelques avocats représentant des titulaires de licences ont soutenu instamment que cet abaissement du contingent d'exportation du gaz ne constituait en rien un changement ou une modification de licence selon le paragraphe 17 (2), mais qu'il constituait plutôt la suspension partielle ou l'annulation d'une licence, qui ne peut être faite qu'en vertu du paragraphe 84 (1) de la Loi s'il y a violation d'une condition de la licence, et le titulaire de la licence jouit alors des garanties afférentes d'information et de la possibilité d'être entendu. Par conséquent, pour que la réduction de contingent autorisé soit incontestable il a été décidé que chaque licence *serait assujettie à la condition* voulant que s'il y avait changement ou modification en vertu du paragraphe 17 (2) de la Loi, on s'y conformerait nonobstant le fait que si cette condition n'était pas incluse à la licence, on pourrait contester la modification comme étant *ultra vires* des termes du paragraphe 17 (2) de la Loi, et alléguer qu'elle n'est pas conforme aux raisons et exigences procédurales relatives à la suspension ou l'annulation stipulée à l'article 84 de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Ainsi, les *nouvelles* licences seraient assujetties à cette condition, mais non pas les anciennes, parce qu'autrement, le nouveau paragraphe 10 (2) du règlement aurait un effet rétroactif qui n'est aucunement prévu. Toutefois, le paragraphe 82 (3) permet à l'Office de surmonter cet obstacle car il permet que le nouveau paragraphe 10 (2) du Règlement s'applique à la fois aux nouvelles et aux anciennes licences. Il stipule que:

«(3) Chaque licence *délivrée* sous le régime de la présente partie est assujettie à la condition que la personne à qui elle est délivrée devra se conformer aux dispositions de la présente loi et des règlements qui sont en vigueur à la date de délivrance de la licence *et sont subséquentement édictés, établis ou modifiés*, et devra se conformer à *toute ordonnance* rendue sous l'autorité de la présente loi.»

By a process analogous to pulling itself up by its own bootstraps, the object of the Board has been achieved by subordinate legislation. Such an interference with established rights ought to be carried out under explicit statutory enactment.

4. SI/75-50, *Representational Gifts Remission Order*

This Order provides that "in recognition of international comity and practice that Heads of State, Heads of Government, Ministerial representatives of Government and Members of Parliament exchange gifts during official visits" customs duty, sales tax and excise tax shall be remitted on gifts received by the Prime Minister, Ministers and Members of Parliament on official visits to other countries or presented by visiting foreign donors in Canada. The enabling power is section 17 of the Financial Administration Act which empowers the Governor in Council "whenever he considers it in the public interest" to remit "any tax, fee or penalty". The Committee has commented on Remission Orders made under this section *infra*, section P. In this instance, the Committee considers the Order as one not concerned with administrative detail but constituting a substantive departure from established taxation law, incorporating into the law of Canada an aspect of "international comity and practice" and creating a class of privileged persons marked otherwise than by the conferring of titles or orders. As such, it seems appropriate for legislative action by Parliament.

Criterion No. 10—without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence.

The Committee has not had occasion to invoke this criterion.

Criterion No. 11—imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative.

1. SOR/74-98, *Seaway Regulations*

Section 75 (2) of these Regulations provided for the imposition of a surcharge when a toll account was not paid within fourteen days of the date shown on the account. It appeared to the Committee that neither section 20 of the St. Lawrence Seaway Authority Act, pursuant to which the Regulations were made, nor section 16 of the same Act relating to the establishment of tolls, conferred any authority for the imposing of such a surcharge or penalty. The remedy for an unpaid account provided for by the Act is detention and ultimately the sale of the ship and the cargo. After several exchanges of correspondence with the St. Lawrence Seaway Authority, which was acting in order to provide for uniformity with the equivalent American regulations, the Authority agreed to delete the surcharge provision, and such deletion was effected by SOR/76-225.

A partir d'un processus pour le moins douteux, l'objectif de l'Office a pu être atteint par une mesure législative subordonnée. Une telle entrave aux droits acquis devrait faire l'objet d'un texte législatif précis.

4. TR/75-50, *Décret sur l'exemption des présents officiels*

Ce décret prévoit que «... la courtoisie et les usages internationaux veulent que les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres des gouvernements, les députés et les sénateurs échangent des présents à l'occasion des visites officielles», et que par conséquent les droits de douane, la taxe de vente et les taxes d'accise soient remis sur les présents reçus par le Premier ministre, les ministres et les députés en visite officielle dans d'autres pays, ou reçus des mains de donateurs étrangers en visite au Canada. Le pouvoir habilitant se trouve à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui autorise le gouverneur en conseil «chaque fois qu'il le juge d'intérêt public» à remettre «tout impôt, droit ou peine». Le Comité commente les décrets de remise édictés en vertu de cet article à la section P plus loin. Dans le cas présent, le Comité considère ce décret non pas comme traitant de détails administratifs, mais comme constituant un écart important par rapport au droit fiscal établi, incorporant au droit canadien une notion de courtoisie et d'usages internationaux, et créant une classe de personnes privilégiées qui se distinguent autrement que par le fait que des titres ou des ordres leur aient été conférés. Cette situation semble justifier que le Parlement prenne des mesures législatives s'y rapportant.

Critère n° 10—sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prerogative, impose une amende, emprisonnement ou autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'invoquer ce critère.

Critère n° 11—impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prerogative stipule une autorisation formelle à cet effet.

1. DORS/74-98, *Règlement sur la voie maritime*

Le paragraphe 75 (2) de ce règlement prévoit l'imposition d'une surtaxe lorsque le compte de péage n'a pas été payé dans les 14 jours suivant la date indiquée sur le compte. Il a semblé au Comité que ni l'article 20 de la Loi sur l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, en vertu de laquelle ce règlement a été édicté, ni l'article 16 de la même loi se rapportant à l'établissement des péages, ne permettaient l'imposition d'une telle surtaxe ou sanction. La solution prévue par la Loi pour les comptes inacquittés est la détention et, ultimement, la vente du bateau et de la cargaison. Après avoir échangé plusieurs lettres avec l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, qui voulait réaliser l'uniformité avec les règlements américains correspondants, cette dernière a accepté de supprimer la disposition se rapportant à la surtaxe, et cette suppression a été effectuée par le DORS/76-225.

2. SOR/76-121, Olympic Stamp Draw Regulations

These Regulations, made under section 190 (1) (a) of the Criminal Code, permitted the Postmaster General to conduct a draw in the nature of a lottery amongst persons who affixed Olympic stamps to an entry card. The Regulations provided for prizes but there was no authority for the Postmaster General to expend public moneys upon such prizes. This was pointed out to the Designated Instruments Officer at the Post Office. Subsequently, by Order in Council P.C. No. 1976-1042 of 5th May 1976, which has not been registered and published as a statutory instrument or regulation, the Governor in Council, pursuant to section 52 of the Financial Administration Act, directed the Postmaster General to transfer public property, in the form of money, to prize winners. While section 52 provides that no transfer of public property shall be made to any person, except "on the direction of the Governor in Council or in accordance with regulations of the Governor in Council ..." the Committee entertained some doubt as to whether section 52 is anything more than a procedural requirement which only arises after actual authority exists for the transfer of the property. However, the Committee is now satisfied that section 52 authorizes Order in Council P.C. No. 1976-1042 and awaits only confirmation of a valid parliamentary appropriation covering expenditure by the Post Office on the airline tickets purchased as prizes.

Criterion No. 12—is not in conformity with the Canadian Bill of Rights.

SOR/75-525, Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment

The only occasion on which the Committee has invoked this Criterion was a recent amendment to the Northwest Atlantic Fisheries Regulations, SOR/75-525. The amendment inserted into the Regulations a new section 17 (1.1) which provides for forfeiture of fishing gear or fish, without conviction of any offence having been entered, in circumstances where the ownership of the gear or fish, having been seized pursuant to other provisions of the Regulations, can not at the time of seizure be ascertained by the seizing officer. This provision must have been thought necessary since the Fisheries Protection Officer could logically believe on reasonable grounds that fish had been caught contrary to the Regulations, or that gear had been used in connection with the commission of an offence under the Act or the Regulations, thus justifying seizure, without his being able at the moment of seizure to identify the owner or owners of the gear or the fish, who might be then charged and convicted.

This provision was inserted in the Regulations by way of exception to section 17 (1) which provides for forfeiture only after conviction of an offence. The Committee formed the tentative view that forfeiture of goods to Her Majesty without conviction was *ultra vires* the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act and contrary to the Canadian Bill of Rights, section 1 (a), in particular "the right of the individual to enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law". The Committee does not believe

2. DORS/76-121, Règlement sur la loterie des timbres des Jeux olympiques

Ce règlement, édicté en vertu de l'alinéa 190 (1) a) du Code criminel, habilite le ministre des Postes à tenir une loterie à laquelle peuvent participer les personnes qui apposent des timbres olympiques sur leur carte de participation. Ce règlement prévoyait la distribution de prix, mais le ministre des Postes n'était pas habilité à dépenser des fonds publics à cette fin. Cette omission a été signalée à l'agent de liaison du ministère des Postes. Par la suite, en vertu du décret du Conseil C.P. n° 1976-1042 du 5 mai 1976, qui n'a été ni enregistré ni publié à titre de texte réglementaire ou règlement, le gouverneur en conseil, conformément à l'article 52 de la Loi sur l'administration financière, a ordonné au ministre des Postes de transférer des biens publics, en espèces, aux gagnants. Alors même que l'article 52 prévoit qu'il n'y aura aucun transfert de biens publics à quelconque personne, sauf «selon les directives du gouverneur en conseil, ou en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil ...» le Comité s'est demandé si l'article 52 était autre chose qu'une exigence de procédure qui survient uniquement après l'existence du pouvoir de transférer des biens publics. Toutefois, le Comité est maintenant convaincu que l'article 52 permet d'établir le décret en conseil C.P. 1976-1042 et il attend seulement la confirmation d'une affectation de crédits par le Parlement, couvrant les dépenses effectuées par le ministère des Postes en achetant les billets d'avion donnés en prix.

Critère n° 12—n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits.

DORS/75-525, Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, modification

Le Comité a invoqué ce critère une seule fois relativement à la récente modification du règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, faite par le DORS/75-525. Cette modification incorporait au règlement un nouveau paragraphe 17 (1.1) qui permet la confiscation des agrès de pêche ou de poisson, sans qu'il y ait preuve qu'un délit a été commis, lorsque l'agent qui a effectué la saisie, en conformité des autres dispositions du règlement, ne peut déterminer avec certitude, au moment de la saisie, à qui appartiennent les agrès de pêche ou le poisson. On a dû croire que ces dispositions étaient nécessaires, puisque l'agent de protection des pêches pouvait logiquement croire d'après des motifs raisonnables que du poisson avait été pris de façon contraire au règlement, ou que de l'équipement avait été utilisé pour commettre une infraction à la loi ou au règlement, justifiant la saisie, sans toutefois pouvoir, au moment de la saisie, identifier le ou les propriétaires de l'équipement ou du poisson qui pourraient ensuite être accusés et condamnés.

Cette disposition a été incluse au règlement sous forme d'exception au paragraphe 17 (1), qui permet la confiscation seulement après qu'on ait prouvé qu'un délit a été commis. Le Comité a fait savoir qu'à son avis, confisquer des biens au profit de Sa Majesté sans preuve, était *ultra vires* de la Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et irait à l'encontre de l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits, et plus particulièrement du «droit de l'individu ... à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que

that seizure upon "reasonable grounds of belief" and subsequent forfeiture without conviction accords with reasonably accepted notions of "due process of law". This view was made known to the Ministry of State (Fisheries and Marine) by letter of 24 March 1976. Despite a subsequent reminder the Ministry has yet to reply to the Committee's request for an explanation of this provision.

Criterion No. 13—is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting.

1. SOR/75-493 and SOR/75-552, Atlantic Crab Fishery Regulations, amendments

In examining the above regulations it appeared to the Committee that subsections (1) and (2) of section 13 as contained in SOR/75-493 were inconsistent. While subsection (1) permitted the fishing for, retaining, buying, selling and having in possession, and thus by implication the catching of a snow crab, in waters adjacent to the coast of Newfoundland, that is 3 3/4 inches or more in width, subsection (2) commanded the immediate return to the water of *any* snow crab caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland. It would be impossible to obey subsection (2) and have the benefit of subsection (1).

The Committee noted that section 13 was amended by SOR/75-552 by deleting the words "caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland", thus making the section of general application. Consequently, the words "in the waters referred to in subsection (1)" should have been deleted from subsection (2), for there were then no waters mentioned in subsection (1) to which reference can be made. Even if the words "in the waters referred to in subsection (1)" were deleted the inconsistency between subsections (1) and (2) would remain, for subsection (2) would read:

"(2) Any snow crab or any soft-shelled crab caught shall be returned to the waters immediately."

The Committee wondered if this subsection should not read:

(2) Any person catching a soft-shelled crab or a snow crab of less than three and three-quarters inches in width shall return the same to the water immediately.

or words to the like effect.

The Committee has not received a reply to its observations from the Ministry of State (Fisheries and Marine), but the Regulations were revoked by S.O.R.76-359 which made an entirely new set of Regulations in which the inconsistencies noted by the Committee were avoided.

2. The Committee considers it to be especially important to insist on clear drafting when offences are created. In two sets of fisheries regulations the Committee has objected to similar provisions making it an offence to fish for certain species, to catch and retain them or to have them in possession, without using clear terms to say so. The first example is found in section 12 (1) of the Northwest Atlantic Fisheries Regulations

par l'application régulière de la loi». Le Comité ne croit pas qu'une saisie d'après «des motifs raisonnables» et la confiscation sans preuve qui s'ensuit, soit conforme aux notions raisonnablement acceptées d'«application régulière de la loi». Il a fait connaître cette opinion au ministre d'État dans une lettre en date du 24 mars 1976. Malgré un rappel subséquent le ministre n'a pas encore répondu à la demande d'explication du Comité sur cette disposition.

Crîtère n° 13—est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction.

1. DORS/75-493 et DORS/75-552, Crabe de l'Atlantique, règlement de pêche, modifications

Lors de l'étude des règlements susmentionnés, il a semblé au Comité que les paragraphes (1) et (2) de l'article 13 du DORS/75-493 étaient incompatibles. Alors que le paragraphe (1) permettait de pêcher, de garder, d'acheter, de vendre et d'avoir en sa possession du crabe des neiges, ce qui implique nécessairement qu'il était aussi permis de prendre du crabe des neiges, de plus de 3 3/4 po. de largeur dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve, le paragraphe (2) ordonnait de remettre immédiatement à l'eau tout crabe des neiges provenant des eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve. Il serait impossible de se conformer au paragraphe (2), et de profiter des avantages du paragraphe (1).

Le Comité a remarqué qu'on avait modifié l'article 13 par le DORS/75-552, en supprimant les mots «provenant des eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve», rendant ainsi cet article d'application générale. Par conséquent, les mots «pris dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» auraient dû être supprimés du paragraphe (2), parce qu'actuellement, on ne mentionne au paragraphe (1) aucune eau à laquelle on pourrait se rapporter. Même si les mots «dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» étaient supprimés, il y aurait quand même toujours incompatibilité entre les paragraphes (1) et (2) parce que le paragraphe (2) se lirait comme suit:

«(2) Tout crabe des neiges ou tout crabe à carapace molle pris doit être immédiatement remis à l'eau.»

Le Comité s'est demandé si ce paragraphe ne devrait pas être ainsi formulé:

«(2) Toute personne qui prend un crabe à carapace molle ou un crabe des neiges de moins de 3 3/4 po. de largeur, doit le remettre immédiatement à l'eau.»

ou formulé d'une manière semblable.

Le Comité n'a pas reçu de réponse à ses observations de la part du ministère d'État (de la pêche), mais le règlement a été abrogé par le DORS/76-359, qui a établi un règlement entièrement nouveau dans lequel les incompatibilités notées par le Comité ont été évitées.

2. Le Comité estime qu'il est particulièrement important d'insister sur une formulation claire en ce qui concerne la création de catégories d'infractions. Dans le cas de deux séries de règlement sur les pêcheries, le Comité s'est opposé à des dispositions semblables en vertu desquelles constituait des infractions le fait de pêcher certaines espèces, de les prendre, de les garder ou de les avoir en sa possession, sans qu'on ait eu recours à une

(SOR/74-59 and SOR/74-549) which states that “no person fishing ... shall fish for, catch or retain any sea scallops”. The words of section 12 (1) suggest that catching sea scallops is as much an offence as fishing for them. This wording contradicts section 12 (3) which contemplates the return to the waters of the undersized scallops caught. The Committee then suggested that the following drafting be adopted for section 12 (1):

“No person fishing in ... shall fish for, or catch and retain any sea scallops.”

The Department of the Environment followed the Committee's suggestions in its drafting of the new section 11 (1) of the Northwest Atlantic Fisheries Regulations (SOR/75-99) which added to the proscription of fishing for haddock in certain areas a prohibition on catching and retaining haddock in excess of certain quantities. The Department has not yet amended section 12 of the same Northwest Atlantic Fisheries Regulations in the manner recommended by the Committee.

Another example of this type of offence was found in the Quebec fishery Regulations (SOR/75-420 as amended) where section 11 (1) provides that “no person shall catch, take, or have in his possession an anadromous salmon of less than twelve inches ...”. Section 30 (1) of these regulations affords the possibility to any person who has caught or taken a fish contrary to the Act or Regulations to return it alive to the waters. In order to reconcile section 11 (1) with the meaning of section 30 (1), the Committee suggested that the drafting be changed in the following way:

“no person shall catch or take and retain, or have in his possession ...”

The Committee has been particularly exercised by these regulatory provisions because it would appear that as a result of *The Queen v. Pierce Fisheries Ltd.*⁴ catching or having in possession pursuant to fishery regulation is an offence of strict liability of which *mens rea* is not an essential ingredient. It is, therefore, very important that the drafting of this type of offence be precise, because the subject should be able in reading the regulations to know precisely if it is an absolute offence to fish for a prohibited species, or merely to catch it, or to catch it and retain it or to have it in possession. In the context of the new Atlantic Crab Fishery Regulations S.O.R. 76-359, the Committee has asked the Department of the Environment why a standard formula for offences can not be used.

3. SOR/75-472, *Petroleum Administration Act, Part I Regulations*

Section 4 of these Regulations stipulates that the return of information required under section 13 (1) of the Petroleum Administration Act “shall be in the form set out in the Schedule to the Regulations”. Section 5 of the Regulations lists certain specific items of information which **must** be

formulation précise. Le premier exemple se trouve au paragraphe 12 (1) du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (DORS/74-59 et DORS/74-549), qui stipule qu'«il est interdit à quiconque pêche ... de pêcher, de prendre ou de garder des pétoncles géants». D'après sa formulation, le paragraphe 12 (1) laisse entendre que prendre des pétoncles géants constitue une infraction au même titre que les pêcher. Cette formulation contredit le paragraphe 12 (3), selon lequel on doit remettre à l'eau les pétoncles au-dessous de la grosseur prescrite. Le Comité a alors proposé qu'on formule de la façon suivante le paragraphe 12 (1):

«Il est interdit à quiconque ... de pêcher ou de prendre et garder des pétoncles géants.»

Le ministère de l'Environnement s'est conformé aux propositions du Comité quant à la formulation du nouveau paragraphe 11 (1) du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (DORS/75-99) qui ajoutait à l'interdiction de pêcher l'aiglefin dans certaines régions, l'interdiction d'en prendre et d'en garder plus qu'une quantité donnée. Le ministère n'a pas encore modifié l'article 12 du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, de la manière recommandée par le Comité.

Un autre exemple de ce type d'infraction se retrouve au Règlement sur les pêcheries du Québec (DORS/75-420 modifié), dont le paragraphe 11 (1) stipule qu'«il est interdit de capturer, de prendre ou d'avoir en sa possession un saumon atlantique anadrome de moins de douze pouces de longueur ...». En vertu du paragraphe 30 (1) de ce règlement, il est permis à quiconque a capturé ou pris du poisson que la loi interdit de capturer, de le remettre immédiatement à l'eau, vivant. Pour rendre compatibles les paragraphes 11 (1) et 30 (1), le Comité a proposé de formuler le premier de la façon suivante:

«il est interdit à quiconque de capturer ou de prendre et de garder ou d'avoir en sa possession ...»

Le Comité s'est plus particulièrement inquiété de ces dispositions réglementaires, parce qu'il semblerait qu'à la suite de l'affaire de *La Reine c. Pierce Fisheries Limited*⁴ une contravention au règlement sur les pêcheries qui consisterait à prendre ou avoir en sa possession constitue un délit de responsabilité stricte dont la *mens rea* n'est pas un élément essentiel. Par conséquent, il est très important que la formulation de ce type d'infraction soit précise, parce que la personne concernée devrait pouvoir, en lisant le règlement, savoir précisément si l'infraction consiste à avoir pêché une espèce interdite, ou simplement à l'avoir prise, ou encore à l'avoir prise et gardée, ou à l'avoir eu en sa possession. En rapport avec le nouveau DORS/76-359, Crabe de l'Atlantique, Règlement de pêche, le Comité a demandé au ministère de l'Environnement pourquoi on n'utilisait pas une formule-type d'infraction.

3. DORS/75-472, *Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole (Partie I)*

L'article 4 de ce règlement stipule que le relevé d'information exigé en vertu du paragraphe 13 (1) de la Loi sur l'administration du pétrole «doit être fait dans la forme prescrite en annexe du règlement». L'article 5 du règlement comprend certains éléments précis d'information qui doivent être inclus

included in the return. However, the form of return prescribed in the schedule does not contain any space in which the information required by section 5 can be put.

4. SOR/76-80, Gasoline Excise Tax Refund Regulations

Section 4 of these Regulations provides that every application for a refund, in the form set out in the Schedule to the Regulations, shall shew one of five numbers issued by the Department of National Revenue (Taxation or Customs and Excise). Section 5 in the English text provides that "every application shall shew the same number on each *claim* submitted". From a reading of the French text and of the Regulations as a whole, the Committee concluded that what was meant was: "Every application submitted by the same applicant shall shew the same number, as determined under section 4 ...". The word "claim" did not appear in the enabling power or elsewhere in the Regulations and its use served only to confuse. The Department of National Revenue (Customs and Excise) has agreed to redraw section 5 as suggested by the Committee.

5. SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations

Section 3 of these Regulations reads as follows:

"3. (1) The part of the costs that may be included in calculating the amount of any payment authorized pursuant to subsection 3 (3) of the Act are those costs that are, in the opinion of the Minister of Transport, in the case of a transportation plan, or the Minister of State for Urban Affairs, in the case of an urban development plan, incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment.

(2) Any interest on funds borrowed in respect of the preparation of a plan shall not be included in calculating the incremental costs referred to in subsection (1)."

The formula for determining the costs that may form the basis of a payment is expressed to be "those costs ... incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment". It is easy to envisage what "costs incremental to the normal operating costs of the recipient" would be. But it is difficult to comprehend what are "normal operating costs incurred in the preparation of the plan." Taken literally that would restrict the relevant costs to those which are truly exceptional. At first sight this might be thought to include public relations work and so on. But then that would not be a cost incurred in the preparation of the plan.

It is possible that what was meant was:

(a) those costs incurred in the preparation of the plan which are in addition to the normal operating costs of the recipient of the payment.

au relevé. Toutefois, la formule du relevé prescrite en annexe ne comprend aucun espace où il est possible d'inscrire les renseignements exigés en vertu de l'article 5.

4. DORS/76-80, Règlement sur le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence

L'article 4 de ce règlement stipule que chaque demande de remboursement, dans la forme prescrite en annexe du règlement, doit porter un des cinq chiffres attribués par le ministère du Revenu national (Impôt ou Douanes et Accise). L'article 5 du texte anglais stipule que «*every application shall show the same number on each « claim » submitted*» (dans le cas de chaque demande, toutes les réclamations portent le même numéro). Après examen de la version française de cet article et de l'ensemble du règlement, le Comité a conclu qu'on entendait par là «les demandes présentées par la même personne portent le même numéro, tel que déterminé en vertu de l'article 4 ...». Le mot «*claim*» (réclamation) ne figure pas dans le texte habilitant et nulle part ailleurs dans le règlement, et son utilisation ne fait que porter à confusion. Le ministère du Revenu national (Douanes et Accise) a accepté de reformuler l'article 5 de la façon proposée par le Comité.

5. DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport

L'article 3 de ce règlement se lit comme suit:

«3. (1) La partie du coût d'établissement du plan dont il peut être tenu compte dans le calcul du montant de tout paiement autorisé aux termes du paragraphe 3 (3) de la Loi est celle qui représente, de l'avis du ministre des Transports, dans le cas d'un plan de transport, ou du ministre d'État chargé des Affaires urbaines, dans le cas d'un plan d'aménagement urbain, un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire.

(2) Tout intérêt sur une somme empruntée en vue de l'établissement d'un plan n'entre pas en ligne de compte dans le calcul du coût additionnel dont il est question au paragraphe (1).»

La formule pour déterminer les coûts pouvant former la base d'un paiement s'énonce ainsi «est celle (la partie du coût) qui représente ... un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire». Il est facile de déterminer ce que sont «les frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire», mais il est difficile de comprendre ce qu'est «le coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire». Littéralement, cela limiterait les frais en question aux frais vraiment exceptionnels. Au premier abord, on pourrait penser que cela comprendrait des activités de relations publiques ou de cette nature, mais il ne s'agirait pas là de frais engagés dans la préparation du plan.

Il est possible qu'on entende par là:

a) les frais engagés pour la préparation du plan, qui s'ajoutent aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire.

or somewhat differently expressed

(b) those costs that are incurred in the preparation of the plans by the recipient and are incremental to its normal operating costs.

Under either (a) or (b) the costs are all those not normally borne by the recipient as part of carrying on its usual activities. Thus the recipient would not be able to apportion to the cost of preparing the plan its usual and continuing expenses for rent, secretaries, typewriters, draughtsmen, coloured inks, etc. but could only charge costs specially incurred for the projects, e.g. special staff hired, space rented, supplies purchased, etc. But whatever is meant it can be argued that it can not be "costs incremental to normal operating costs incurred in the preparation of the plan" if the preparation of the plan is not normal but rather extraordinary and the costs of preparing one cannot therefore be normal operating costs.

The section as it now stands gives the Minister the power, rather the discretion, to determine what are "incremental costs" and hence the costs to be refunded to the recipient. Section 3 (3) of the Act empowers the Minister to pay "part of the cost" and presumably the regulations "in that behalf" were to specify what that part of the cost was to be, subject to the 50% ceiling in subsection (4). By giving the Minister the power to form an opinion as to what is incremental cost the Governor in Council has in effect delegated to the Minister the power to determine the "part of the cost" which is to be paid. Admittedly whatever formula is set for determining the part of the cost to be paid someone must do the sums to produce the amount of refund. Yet the combination of the vague formula of incremental cost—the Committee can foresee the disagreement over apportioning heating bills when the planners work later than anyone else—and the Minister's unfettered discretion to determine its amount means that the purpose of subsection 3 (3) has been entirely subverted. Parliament might just as well have enacted:

3. Subject to subsection (4) and to such regulations as may be made by the Governor in Council, the Minister may authorize the payment out of moneys appropriated by Parliament therefor of such part as he considers reasonable of the cost of preparing such one or more transportation plans, in respect of a transportation study area, as he considers desirable for the transportation study area.

The Ministry of State for Urban Affairs advised the Committee that there did appear to be ambiguity in the words of section 3 (1) of the Regulations and that the *two* alternative meanings suggested by the Committee were being followed by the Ministry. The Ministry wished to have more time and experience in operating these new regulations before deciding which interpretation it wished to adopt. Similarly, the Ministry wanted the advantage of practical experience before limiting ministerial discretion. These practical considerations were acceptable to the Committee in April 1975. The Committee considers that the Ministry should now be in a position to clarify these Regulations as it understands that eight schemes

ou, exprimé quelque peu différemment:

b) Les frais engagés pour la préparation du plan par le bénéficiaire, et qui s'ajoutent aux frais d'exploitation ordinaires.

Les frais mentionnés en a) ou en b) n'incombent habituellement pas au bénéficiaire, dans l'exécution de ses activités courantes. Ainsi, il ne pourrait inclure aux frais de préparation du plan ses dépenses habituelles et courantes, telles que le loyer, les machines à écrire, le salaire des secrétaires et des dessinateurs, le prix des encres, etc., mais les seuls frais spécialement engagés pour le projet: personnel spécial engagé, location de locaux, achat de fournitures, etc. Mais quoique l'on ait voulu dire ce ne peut être «... dans le cas d'un plan d'aménagement urbain, un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires ...», si la préparation d'un plan est en soi extraordinaire, et les frais engagés pour sa préparation ne peuvent être par conséquent des frais d'exploitation ordinaires.

Dans sa forme actuelle, l'article accorde au ministre, le pouvoir, ou plutôt le pouvoir discrétionnaire, de déterminer ce que sont les «coûts additionnels», et par conséquent les coûts qui seront remboursés au bénéficiaire. Le paragraphe 3 (3) de la Loi habilite le ministre à payer «une partie du coût» et selon toute vraisemblance, le règlement à cet égard devait préciser quelle serait cette partie du coût, sous réserve du plafond de 50% imposé au paragraphe (4). En accordant au ministre le pouvoir de décider ce qu'était un coût additionnel, le gouverneur en conseil lui a en fait délégué le pouvoir de déterminer la partie du coût qui serait payée. De toute évidence, quelle que soit la formule établie pour déterminer cette partie du coût, quelqu'un doit faire les additions nécessaires pour arriver à la somme qui sera remboursée. Mais, la combinaison de cette formule vague de coûts additionnels—le Comité pense déjà aux désagréments résultant du nombre de factures de chauffage qui seront remises, lorsque les planificateurs travailleront plus tard que les autres—et le pouvoir illimité du ministre de déterminer cette somme, font que l'objectif du paragraphe 3 (3) est complètement neutralisé. Le Parlement aurait tout aussi bien pu promulguer:

3. Sous réserve du paragraphe (4) et des règlements que peut édicter le gouverneur en conseil, le ministre peut autoriser le versement d'une somme tirée des fonds affectés par le Parlement qu'il juge raisonnable pour les coûts de préparation d'un ou plusieurs plans de transport, relativement à une zone d'étude en matière de transport, et qu'il considère souhaitable pour l'exécution de cette étude en matière de transport.

Le ministère d'État chargé des Affaires urbaines a déclaré au Comité que le paragraphe 3 (1) du règlement lui semblait ambigu, et que les *deux* interprétations possibles proposées par le Comité avaient été adoptées par le ministère! Le ministère aimerait que ce nouveau règlement soit appliqué pendant une période plus longue, avant de décider de l'interprétation qu'il désire adopter. Parallèlement à cela, le ministère voulait voir les résultats de l'application de ces règlements avant de limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre. Le Comité avait accepté ces considérations d'ordre pratique en avril 1975, mais il considère que le ministère devrait maintenant être en mesure de clarifier ce règlement parce qu'il semblerait exister actuelle-

for relocation of railway undertakings are now in effect. However, the Director of Legal Services for the Ministry of State has advised the Committee that "experience to date does not warrant or justify putting forth changes to the Regulations at this time". The only crumb offered is that the Committee's comments will "be kept on file and, at such time as it is considered that amendments are warranted, will be given due consideration by this Department and by the Department of Transport". Meanwhile, the Minister's discretion continues unchecked.

Criterion No. 14—for any other reason required elucidation as to its form or purport.

1. The Committee has, under this criterion, consistently called attention to the granting in subordinate legislation of discretionary decision-making powers. The Committee draws attention to its remarks in section T infra.

2. SOR/75-413, Fishing Vessels Insurance Regulations

Section 27 of these Regulations deals with the return of premium paid in excess of the amount that is required by the Regulations and of a premium paid where "the Minister is of the opinion that the purpose for which the premium was paid has not been and cannot be fulfilled under these Regulations". Yet, in these circumstances the Minister is given a discretion to return the excess amount of the premium, or not to return it! This appeared to the Committee to call for an explanation which has not been forthcoming.

3. SOR/75-67, Unemployment Insurance Regulations amendment, amending section 145 (9) of the principal Regulations, as amended by SOR/72-221

This amendment provides that for certain purposes of the Act, a claimant fails to prove that he is available for work and unable to obtain suitable employment on each working day in a period "if he fails to prove that during that period he made reasonable and customary efforts to obtain employment".

The Committee wished to be informed as to how this test was applied and what criteria existed as to its use.

The Unemployment Insurance Commission made available to the Committee a copy of that part of its Guidelines which relates to the conduct of the Active Job Search Programme and explained the claimant's right of appeal to a Board of Referees and to an Umpire, who is a judge of the Federal Court of Canada. Upon further enquiry, the Commission advised that decisions of Umpires are automatically examined as a basis for changes in the Guidelines. With these answers the Committee felt justified in concluding that there were adequate safeguards for claimants. The position of Departmental Guidelines is commented upon in section E infra.

12. The Committee wishes to emphasize that in scrutinizing statutory instruments it is not limited in terms of its criteria, which have been approved by both Houses, to question of vires, lawfulness or simple invalidity through non-compliance

ment huit plans différents de déplacement des voies ferrées. Toutefois, le directeur du contentieux du ministère d'État a déclaré au Comité que «l'expérience acquise jusqu'à maintenant ne justifie pas qu'on procède déjà à la modification du règlement». On a tenté de rassurer le Comité en lui affirmant que ses commentaires seraient «versés au dossier», et qu'on leur accorderait «toute l'attention voulue» au ministère d'État et au ministère des Transports, lorsqu'on jugerait que «des modifications s'imposent». Entre-temps, le pouvoir discrétionnaire du ministre ne fait l'objet d'aucun contrôle.

Critère n° 14—pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

1. Aux termes de ce critère, le Comité a fréquemment attiré l'attention sur les pouvoirs discrétionnaires de prise de décisions conférés par une mesure législative subordonnée. Le Comité se reporte aux remarques qu'il a formulées à la section T de son rapport.

2. DORS/75-413, Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche

L'article 27 de ce Règlement porte sur la remise de la partie de la prime versée qui excède le montant prescrit par le Règlement, et de la prime versée quand «le Ministre est d'avis que l'objet du paiement de la prime n'a pas et ne peut pas être atteint aux termes du présent Règlement.» En de telles circonstances, le Ministre peut toutefois, à sa discrétion, remettre ou non le montant de la prime versée en trop! Le Comité a jugé que des explications devaient être fournies à ce sujet; à ce jour aucune explication n'a été donnée.

3. DORS/75-67, Règlements sur l'assurance-chômage—modification, modifiant le paragraphe 145 (9) du Règlement principal, modifié par le DORS/72-221

Cette modification stipule qu'à certaines fins de la Loi, un prestataire ne fait pas la preuve de sa disponibilité pour travailler et de son incapacité d'obtenir un emploi convenable chaque jour ouvrable d'une période «s'il ne peut prouver qu'au cours de cette période, il a fait les démarches habituelles et raisonnables pour se trouver un emploi.»

Le Comité a voulu se renseigner sur le test utilisé et sur les critères établis à cet égard.

La Commission d'assurance-chômage a fourni au Comité un exemplaire du chapitre des lignes directrices qui traitent de la mise en oeuvre du programme de recherche active d'emplois, et a fourni des explications sur le droit qu'a le prestataire d'en appeler d'un conseil arbitral et d'un arbitre, lequel est un juge de la Cour fédérale du Canada. Après une enquête plus poussée, la Commission a fait savoir au Comité que les décisions rendues par les arbitres faisaient automatiquement l'objet d'une étude devant servir de base aux modifications apportées aux lignes directrices. En tenant compte de toutes les réponses obtenues, le Comité a cru justifié de conclure que les prestataires disposaient de garanties suffisantes. On trouvera à la partie E du présent rapport des commentaires sur la nature des lignes directrices adoptées par les ministères.

12. Le Comité désire faire remarquer que dans sa vérification des textes réglementaires, il n'est pas limité en fonction des critères approuvés par les deux Chambres, à des questions de légalité, de légitimité ou de simple invalidité imputable à la

with procedural requirements, conditions precedent or matters of form. To take but one stark example, the Committee is not bound by what is sometimes said to be the ratio of *In Re Gray*⁵ and other cases arising under the War Measures Act in both World Wars "that the Governor in Council may under a general (regulatory) power legislate inconsistently with any existing statute and also take away a right acquired under a statute."⁶ Any statutory instrument found to be inconsistent with an existing statute or which took away a right acquired under a statute (or another statutory instrument) would be scrutinized most rigorously by the Committee under criteria 4, 7 and 9.

13. The Committee's concern does not extend to the policy contained in or carried into force by statutory instruments. Nonetheless, in applying criterion 4, "unusual or unexpected use of enabling power", the Committee often desires to be informed of the reason for a particular statutory instrument and the manner in which it is implemented. The explanations offered by departments have on several occasions indicated that what was involved was not an unusual or unexpected use of the enabling power in carrying out a policy but rather the matter of policy itself, with which the Committee has no concern unless it contravenes one of the criteria for scrutiny.

C.—THE SUBORDINATE NATURE OF STATUTORY INSTRUMENTS

14. With the exception of statutory instruments made under the Royal Prerogative, which are original or primary legislation no less so than are statutes, all statutory instruments subject to the Committee's scrutiny fall into that class known as subordinate or delegated legislation. The Committee wishes to emphasize at the outset that subordinate legislation is, and must be regarded as being, subordinate, for otherwise Parliamentary supremacy will have been abandoned. The Committee can make this point no more clearly than did the Committee on Ministers' Powers (Donoughmore Committee) in 1932:

"The power to legislate, when delegated by Parliament, differs from Parliament's own power to legislate. Parliament is supreme and its power to legislate is therefore unlimited. It can do the greatest things; it can do the smallest. It can make general laws ... it can make a particular exception out of them in favour of a particular individual. It can provide ... for the payment of old age pensions to all who fulfill the statutory conditions; it can also provide—and has in fact provided—for boiling the Bishop of Rochester's cook to death. But any power delegated by Parliament is necessarily a subordinate power, because it is limited by the terms of the enactment whereby it is delegated."⁷

non-conformité aux règles de procédure, aux conditions suspensives ou à des exigences relatives à la forme. Pour ne donner qu'un exemple absolu de ce qui précède, le Comité n'est pas lié par ce qu'on appelle parfois les motifs de l'*affaire Gray*⁵, ou par d'autres situations s'étant produites au cours des deux guerres mondiales aux termes de la Loi sur les mesures de guerre, voulant que «le gouverneur en conseil peut, en vertu d'un pouvoir général de réglementation, légiférer d'une manière incompatible avec une quelconque loi existante, et abroger un droit accordé en vertu d'une quelconque loi.»⁶ Tout texte réglementaire jugé incompatible avec les dispositions d'une loi existante ou abrogeant un droit acquis en vertu d'une loi quelconque (ou d'un autre texte réglementaire) fera l'objet d'une vérification des plus rigoureuses de la part du Comité, conformément aux critères nos 4, 7 et 9.

13. Le champ d'action du Comité n'englobe toutefois pas les politiques incorporées dans les textes réglementaires ou établies par ceux-ci. Néanmoins, au moment d'appliquer le critère n° 4, relatif à l'utilisation des pouvoirs habilitants «de manière inhabituelle ou inattendue», il arrive souvent que le Comité désire être informé de la raison ayant motivé l'adoption d'un texte réglementaire particulier et de la façon dont celui-ci est mis en oeuvre. Les explications fournies par les ministères ont à plusieurs reprises démontré que la question en jeu ne portait pas sur une utilisation inhabituelle ou inattendue des pouvoirs habilitants, au moment d'appliquer une politique, mais sur la nature de la politique en soi, ce qui ne relève aucunement de la compétence du Comité, à moins qu'il n'y ait contravention à l'un des critères du Comité.

C.—LE CARACTÈRE SUBORDONNÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

14. A l'exception des textes réglementaires établis en vertu de la prérogative royale, lesquels constituent une mesure législative principale ou fondamentale au même titre que les lois, tous les textes réglementaires qui peuvent faire l'objet d'une vérification par le Comité font partie de la catégorie des mesures législatives dites subordonnées, ou déléguées. Le Comité désire faire remarquer au départ que la mesure législative subordonnée est effectivement subsidiaire et qu'elle doit être considérée à ce titre, à défaut de quoi le Parlement perdrait sa suprématie. Le Comité ne saurait établir ce point plus clairement que l'a fait le *Committee on Ministers' Powers* (Comité Donoughmore), en 1932:

«Le pouvoir de légiférer délégué par le Parlement diffère du pouvoir même que détient celui-ci aux mêmes fins. Le Parlement représentant l'échelon le plus élevé, son pouvoir législatif est par conséquent illimité. Il peut agir sur tous les plans, quelle que soit leur ampleur. Il peut adopter des lois générales ... tout comme il peut établir certaines exceptions pour servir les intérêts de quelques particuliers. Il peut pourvoir ... au versement de pensions de retraite à toutes les personnes répondant aux conditions établies dans la loi à ce sujet; il peut également ordonner, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait, que le cuisinier de l'évêque de Rochester soit plongé dans l'eau bouillante jusqu'à ce que mort s'ensuive. Mais tout pouvoir délégué par le Parlement est un pouvoir subordonné, limité aux termes mêmes du texte législatif par lequel il est octroyé.»⁷

As will become apparent from this Report, the Committee has come upon many instances of denial of this basic proposition that delegated legislation is necessarily subordinate. There seems to be an unwillingness to understand that a delegate simply can not do everything that Parliament could have done had it chosen to legislate in extenso.

15. The claim to give subordinate legislation a non-subordinate status is well illustrated by three recurring issues that have confronted the Committee: the claim to a power to dispense with regulations in favour of particular individuals, the claim to an unfettered power to sub-delegate the rule-making power conferred by Parliament and the claim to a plenitude of legislative power whenever the enabling authority confers power to make regulations "respecting" a specified subject matter. Each of these issues receives a separate treatment.

16. The Committee cannot accept that the actual decisions, or dicta, in *In Re Gray*,⁸ the *Chemicals Reference*⁹ or other cases arising under so exceptional a statute as the War Measures Act are any guide to the true nature of subordinate legislation or to the principles of construction and interpretation to be placed on other statutes and the enabling sections contained within them in normal times of external peace.

D.—AVAILABILITY OF SUBORDINATE LEGISLATION TO THE PUBLIC IN COMPREHENSIBLE FORM

17. It is, perhaps, not surprising that in Canada, which has made so late a start upon the scrutiny of subordinate legislation, there persists the view that statutory instruments need not be made generally available and need not be put in as simple, comprehensible and explicable form as is possible. This view rests on the assumption that ordinary folk will not concern themselves with statutory instruments and that those affected by them, or who need for their own protection to take account of them, lawyers, businessmen, fishermen, farmers and so on will take thought for themselves and make it their own business to find out what the law is, through lawyers, trade associations, commercial services and the like. While the Committee acknowledges that this may well be the case, the premisses of the argument are wrong. If once admitted, the conclusion must also follow that the statutes need never be revised, consolidated or published in compendious form, because those affected will themselves do all the necessary research and piecing together of amendments. And, however effective the commercial services may be, there is something fundamentally amiss when even officers of Government themselves depend on an outside commercial service for a consolidation of their own regulations.

18. The Committee believes that the law is directed to all Her Majesty's subjects. This is as true of subordinate legislation as it is of statute law. It is as true of statutory instruments as it is of the Acts under which they are made. This being so,

Comme le présent rapport le démontrera, le Comité a relevé de nombreux cas de dénégation du principe fondamental voulant que la mesure législative déléguée soit nécessairement subordonnée. Il semble y avoir un manque de bonne volonté à comprendre qu'un délégué ne peut simplement pas assumer toutes les tâches que le Parlement aurait pu accomplir si celui-ci avait décidé de légiférer en détail.

15. La prétention de conférer à la mesure législative subordonnée un caractère autonome est bien illustrée par trois questions dont le Comité est saisi périodiquement: la revendication du pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements, la revendication d'un pouvoir illimité de sous-déléguer le pouvoir de réglementation conféré par le Parlement et la revendication d'un pouvoir législatif absolu chaque fois que le texte habilitant permet d'établir des règlements «concernant» un domaine précis. Ces trois revendications seront étudiées séparément.

16. Le Comité ne saurait accepter que les décisions réelles ou les opinions exprimées par les juges dans l'affaire *In Re Gray*,⁸ dans *Re Chemicals*⁹ ou dans d'autres décisions découlant d'une loi aussi exceptionnelle que la Loi sur les mesures de guerre servent, en période de paix, de guide pour définir la nature véritable de la mesure législative subordonnée ou fournissent un modèle d'élaboration et d'interprétation des autres lois et de leurs articles habilitants.

D.—POSSIBILITÉ POUR LE PUBLIC DE CONSULTER ET DE COMPRENDRE FACILEMENT LES MESURES LÉGISLATIVES SUBORDONNÉES

17. Il n'est peut-être pas étonnant de voir qu'au Canada, où la vérification des mesures législatives subordonnées a mis tant de temps à être amorcée, on estime encore dans certaines sphères qu'il n'est pas nécessaire de mettre les textes réglementaires à la disposition du grand public et de les énoncer en des termes les plus simples possibles. Ce concept est fondé sur l'hypothèse voulant que les citoyens ordinaires ne s'intéressent pas aux textes réglementaires et que ceux d'entre eux qui y manifestent un intérêt quelconque ou qui doivent en tenir compte pour leur propre protection, c'est-à-dire les avocats, les hommes d'affaires, les pêcheurs, les fermiers, etc., ont la responsabilité de veiller à leurs intérêts et de se renseigner sur les lois qui les touchent de plus près, par l'intermédiaire d'avocats, d'associations et de services commerciaux, et de tous les services similaires. Même si le Comité reconnaît que ce concept se vérifie dans les faits, il estime que les prémisses de ce raisonnement sont erronées. Si l'on reconnaît ce concept, il faudrait également conclure que les statuts n'auront jamais besoin d'être révisés, codifiés ou publiés sous forme de recueil, car les personnes intéressées effectueront elles-mêmes toutes les recherches nécessaires et rassembleront le texte des diverses modifications apportées. De plus, quelle que soit l'efficacité des services commerciaux, il demeure que la situation est pour le moins troublante, si l'on considère que même des fonctionnaires comptent sur des services commerciaux extérieurs pour la codification de leurs propres règlements.

18. Le Comité estime que la loi s'adresse à tous les sujets de Sa Majesté. Cette affirmation vaut pour les mesures législatives tant subordonnées que principales. Elle s'applique aussi bien aux textes réglementaires qu'aux lois en vertu desquelles

statutory instruments should be as intelligible, as explicable and as little mysterious as man can devise.

19. Statutory instruments pose quite serious problems for the fulfillment of the Committee's views. First, they are not self-contained, as is a statute, and refer at least to the enabling Act and often to other documents as well. Secondly, there is a great number of them, large and small, and certainly far more than there are statutes. Thirdly, many of them are frequently amended so that over time a multiplicity of amendments collect around a single statutory instrument. Subsequent re-amendment and further re-amendment of the initial amendment is not uncommon.

20. Faced with these obstacles, which are far from negligible, the Committee realizes that the comprehension of a statutory instrument, its relation to its enabling power and its inter-relationship with other statutory instruments and prior amendments will never be an easy matter. But the Committee believes that it can and should be made much easier than it is at present. The recommendations contained in section F: "Matters Relating to the Form of Statutory Instruments" are designed to facilitate that increase in comprehensibility of statutory instruments, necessary so that in truth they will be directed to people and not to lawyers and officials only. The Committee feels strongly about its philosophy in this matter and trusts that the greater readiness recently shown by the officers of the Privy Council will lead to a dramatic improvement in the ease with which statutory instruments may be understood and in the information about the subordinate legislation and the enabling power which they disclose.

E.—DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

21. The Committee wishes to place before both Houses the problems and difficulties which it has encountered as flowing from the text of the Statutory Instruments Act itself. Some of these problems are more serious than others, but by far the most important and difficult is the very definition of a statutory instrument which the Committee has found incomprehensible and unworkable, and productive of inconsistency in approach even by the Legal Advisers to the Privy Council Office with whose approach to the definition the Committee can not agree. Nevertheless, it is the Legal Advisers who are the persons who actually apply the definition and whose views are, therefore, complied with by Departments of State and regulation-making authorities.

22. Before this, and other problems, can be understood the general structure of the Statutory Instruments Act must be appreciated. The Act gives a definition of a statutory instrument and provides that all statutory instruments, except those which are lawfully kept secret—(9a) shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the

ceux-ci sont établis. Dans ce contexte, les textes réglementaires devraient être aussi clairs et compréhensibles que possible.

19. Les textes réglementaires soulèvent des problèmes fort graves en ce qui concerne la réalisation des objectifs du Comité. En premier lieu, contrairement aux statuts, ils ne sont pas complets en eux-mêmes et renvoient au moins à la loi habilitante de même, dans bien des cas, qu'à d'autres documents. Deuxièmement, ils sont légion, qu'ils soient volumineux ou non, et leur nombre est sans contredit bien des fois supérieur à celui des lois. Enfin, quantité d'entre eux sont modifiés fréquemment, de sorte qu'une multitude de modifications finit toujours par s'annexer à un texte réglementaire. Il n'est pas rare non plus qu'une modification soit elle-même modifiée à plusieurs reprises.

20. Aux prises avec de tels obstacles, lesquels sont loin d'être négligeables, le Comité se rend compte que la compréhensibilité d'un texte réglementaire et de son rapport avec la loi habilitante, d'une part, de même qu'avec d'autres textes réglementaires et avec diverses modifications antérieures, d'autre part, constituera toujours une question difficile à résoudre. Pourtant, le Comité estime que le système actuel pourrait et devrait être grandement amélioré. Les recommandations contenues dans la section F du présent rapport: «Questions relatives à la forme des textes réglementaires» visent à favoriser la compréhensibilité desdits textes, afin que ceux-ci s'adressent en réalité à tous les citoyens au lieu de n'être utiles qu'à des avocats et à des hauts fonctionnaires. Le Comité tient fortement à son point de vue sur cette question, et il est confiant que le nouvel esprit de collaboration dont ont fait preuve récemment les conseillers du Conseil privé permettra d'apporter des améliorations plus que considérables tant sur le plan de la compréhensibilité des textes réglementaires que sur celui de l'information concernant la législation subordonnée et le pouvoir habilitant de ces textes.

E.—LACUNES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

21. Le Comité désire soumettre à l'étude du Sénat et de la Chambre des communes les problèmes et les difficultés qu'il a éprouvés par suite du libellé même de la Loi sur les textes réglementaires. Bien que certains de ces problèmes soient plus graves que d'autres, la question la plus importante et la plus difficile à résoudre porte sans contredit sur la définition d'un texte réglementaire, que le Comité a jugée incompréhensible et inapplicable, et qui, selon lui, engendre l'incohérence même de la part des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui lui donnent une interprétation à laquelle le Comité ne saurait souscrire. Ce sont néanmoins ces conseillers juridiques qui appliquent en réalité la définition et c'est par conséquent à leur interprétation que les ministères de l'État et les autorités réglementantes se conforment.

22. Il convient d'examiner la structure générale de la Loi sur les textes réglementaires avant de pouvoir comprendre cette situation et expliquer divers autres problèmes. La Loi donne une définition de l'expression «texte réglementaire» et stipule que tout texte de cet ordre, à l'exception de ceux qui sont légalement gardés secrets^{9A} est soumis en permanence à tout

Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments".¹⁰ From amongst this class of statutory instruments the Act defines a narrower class called "regulations", not to be confused with the word "regulation" as defined in the Interpretation Act. It is only a regulation as defined in the Statutory Instruments Act which must under that Act be scrutinized in draft by the Legal Advisers to the Privy Council Office, be registered and published in the Canada Gazette Part II within certain time limits prescribed by the Act. A statutory instrument which is not a regulation need not be registered and need not be published unless registration and/or publication is specifically provided for in one of three ways:

- (i) if it is required or authorized by statute to be published in the Gazette, and it is so published, it must also be registered; (no list of such statutory instruments is maintained by the Privy Council Office or by the Department of Justice.);
- (ii) if it is required or directed to be published in the Canada Gazette by the Clerk of the Privy Council pursuant to regulations made under section 27 (g) of the Statutory Instruments Act;
- (iii) if it is required to be published because it falls within a class of documents the publication of which in the Gazette is prescribed by regulation under section 27 (h) of the Statutory Instruments Act.

23. The classes of documents which must appear in the Gazette are defined by section 11 (3) of the Statutory Instruments Regulations as:

- "(a) orders made by the Governor in Council under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act;
- (b) orders made by the Governor in Council whereby any member of the Queen's Privy Council for Canada is designated to act as Minister for the purposes of any Act of parliament;
- (c) proclamations; and
- (d) orders made under section 17 of the Financial Administration Act that are of continuing effect or apply to more than one person or body."

It is not at all clear which documents from these classes are statutory instruments and the Legal Advisers to the Privy Council Office have declined to identify those which they consider to be statutory instruments. The Committee has never been told which types of statutory instruments the Clerk of the Privy Council has decided should be published in the public interest. The Committee has only been furnished with a list of those individual statutory instruments that have been so published.

24. It is unfortunately the case that a mere statutory instrument which is to be published in the Gazette need not be registered and published within any time limits. The Commit-

comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.¹⁰ La Loi établit, à l'intérieur même de cette catégorie de textes réglementaires, une classe de textes plus étroite appelée «règlements», qu'il ne faudrait pas confondre avec le mot «règlement» au sens que la Loi d'interprétation donne à ce terme. Seul un règlement tel que défini dans la Loi sur les textes réglementaires doit, aux termes de cette Loi, être vérifié, à l'état de projet, par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, puis être enregistré et publié dans la Partie II de la Gazette du Canada dans les délais prescrits par la Loi. Il n'est pas nécessaire d'enregistrer et de publier un texte réglementaire qui n'est pas un règlement, à moins que l'enregistrement ou la publication dudit texte soit expressément prescrit selon l'un des trois modes suivants:

- (i) si, en vertu d'une loi, la publication dudit texte dans la Gazette est obligatoire ou permise et que celui-ci est effectivement publié, il doit également être enregistré (Le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice ne conservent ni l'un ni l'autre une liste de ces textes réglementaires);
- (ii) si, conformément aux règlements établis en vertu de l'alinéa 2 7g) de la Loi sur les textes réglementaires, le greffier du Conseil privé ordonne ou exige que ledit texte soit publié dans la Gazette du Canada;
- (iii) si ledit texte doit être publié en raison de son appartenance à une catégorie de documents dont la publication dans la Gazette du Canada est prescrite par voie de règlement, en vertu de l'alinéa 2 7h) de la Loi sur les textes réglementaires.

23. Le paragraphe 11 (3) du Règlement sur les textes réglementaires définit de la façon suivante les catégories de documents devant être publiés dans la Gazette du Canada:

- «a) décrets pris par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique;
- b) décrets pris par le gouverneur en conseil pour désigner un membre du Conseil privé de la Reine à titre de ministre chargé d'appliquer une loi du Parlement;
- c) proclamations; et
- d) décrets pris en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui ont un effet permanent ou qui visent plusieurs personnes ou organismes.

Il est impossible de déterminer clairement quels documents dans ces catégories constituent des textes réglementaires, et les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ont refusé de dévoiler leur interprétation à cet égard. Le Comité n'a jamais été informé du genre de textes réglementaires que le greffier du Conseil privé estimait devoir faire publier dans l'intérêt public. Le Comité a simplement reçu une liste des divers textes réglementaires ainsi publiés.

24. Il est malheureux qu'un simple texte réglementaire devant être publié dans la Gazette du Canada n'ait pas à être enregistré et publié dans certains délais. Le Comité a remar-

tee has seen instances of Proclamations published months, and in one instance eleven months,¹¹ after they were issued. By operation of section 6 of the Interpretation Act, as amended by the Statutory Instruments Act, it would seem that a statutory instrument not being a regulation comes into force "upon the expiration of the day immediately before the day" on which it was made, unless some other day is specified for entry into force. Thus, every statutory instrument which is not a regulation that is registered and published will come into force before registration and publication, except in the inconceivable case in which it is made, registered and published all in the one day. The Committee can not regard as satisfactory a law which on the one hand treats some statutory instruments as sufficiently important to be registered and published, yet allows them to come into force perhaps months beforehand when they are made. The Committee regards as highly desirable a general rule that no subordinate legislation should come into effect until registered *and* published. This general rule applies neither to regulations nor to mere statutory instruments under the Statutory Instruments Act.

25. The Committee is faced, then, with a situation in which undoubtedly many statutory instruments are "issued, made or established", to use the language of the Act, but are not published in the Canada Gazette or in some other central location, and are nowhere registered. This makes a mockery of the permanent reference of all statutory instruments to the Committee under section 26 of the Statutory Instruments Act. If the Committee does not know of statutory instruments, and has no means of knowledge of their existence, it can not scrutinize them. The consequence of this state of affairs is that while the Committee has the jurisdiction under section 26 of the Statutory Instruments Act and the references of the two Houses to scrutinize all but the "secret" statutory instruments, it has access only to those which are regulations (but not secret regulations) and to those statutory instruments which happen to be published in the Gazette, an event over which the Committee, of course, has no control. The Committee and its counsel occasionally stumble across other statutory instruments, and yet others are volunteered for scrutiny by Departments and governmental agencies, notably the Department of National Defence.

26. The Committee must report that in the absence of any legal requirement that *all* statutory instruments be either centrally registered and published or sent to the Committee by those who make them, the Committee is not able effectively to carry out the functions assigned to it by statute and by the two Houses.

27. The Committee has had neither the time nor the resources to step into the twilight world of unpublished statutory instruments. Consequently, it has the opportunity to scrutinize only those which come to its attention either by being volunteered, as is the case of the statutory instruments of the Department of National Defence, or by chance. The Directives of the Commissioner of Penitentiaries are a special

qué des cas où des proclamations avaient été publiées des mois (et dans un cas en particulier onze mois)¹¹ après leur lancement. Il semblerait, aux termes de l'article 6 de la Loi d'interprétation, modifié par la Loi sur les textes réglementaires, qu'un texte réglementaire n'ayant pas qualité de règlement entre en vigueur «à l'expiration du jour précédant immédiatement le jour» où il a été édicté, à moins qu'un autre jour ne soit précisé à cette fin. Ainsi, tous les textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et qui doivent être enregistrés et publiés entrent en vigueur avant d'avoir été effectivement enregistrés et publiés, à moins qu'ils ne soient établis, enregistrés et publiés au cours de la même journée, ce qui est inconcevable. Le Comité ne saurait juger satisfaisante une loi qui, d'une part, accorde suffisamment d'importance à certains textes réglementaires pour qu'ils soient enregistrés et publiés et qui, d'autre part, autorise leur entrée en vigueur parfois des mois avant, lorsqu'ils sont établis. Le Comité serait fort favorable à l'adoption d'une règle générale voulant qu'aucune mesure législative subordonnée n'entre en vigueur avant d'être enregistrée *et* publiée. Cette règle générale ne s'applique ni aux règlements, ni aux simples textes réglementaires, selon la Loi sur les textes réglementaires.

25. Le Comité est donc aux prises avec une situation où, sans aucun doute, de nombreux textes réglementaires sont «établis», pour être fidèle à la terminologie de la Loi, sans toutefois être publiés dans la Gazette du Canada ou dans un autre ouvrage central, ni être enregistrés auprès d'une quelconque instance. Cette situation rend inapplicable l'obligation de soumettre en permanence au Comité tous les textes réglementaires, aux termes de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires. Si le Comité ne connaît pas et n'a aucun moyen de connaître l'existence des textes réglementaires, il lui est impossible de les vérifier. La conséquence de cette situation est la suivante: même si le Comité est autorisé, en vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires et des ordres de renvoi des deux Chambres, à vérifier tous les textes réglementaires sauf ceux à caractère «secret», il n'a accès qu'aux textes réglementaires constituant des règlements (non secrets) et à ceux qui sont publiés dans la Gazette du Canada, or le Comité n'a évidemment pas le pouvoir d'intervenir dans la sélection des textes à publier. Il arrive que le Comité et ses conseillers juridiques prennent connaissance de certains textes réglementaires par pur hasard; en outre, des ministères et organismes gouvernementaux, notamment le ministère de la Défense nationale, envoient spontanément certains de ces textes pour les faire vérifier.

26. Devant l'absence de toute obligation législative d'enregistrement auprès d'une seule instance et de publication de *tous* les textes réglementaires, ou bien d'envoi desdits textes au Comité par les personnes qui les établissent, le Comité doit s'avouer incapable d'accomplir efficacement la tâche que lui ont assignée la loi et les deux Chambres.

27. Le Comité n'a disposé ni du temps ni des ressources qui lui auraient permis de s'engager dans la jungle des textes réglementaires non publiés. En conséquence, il lui est possible de vérifier uniquement ceux d'entre eux qui sont expressément portés à son attention, comme le fait notamment le ministère de la Défense nationale, ou ceux dont il prend connaissance par hasard. Les instructions du commissaire des pénitenciers

case. They are unpublished, but have been made available to the Committee which considers them to be not only statutory instruments but regulations (Vide paragraphs 38-40 *infra*). A special study of these Directives has been commissioned by the Committee from the John Howard Society of Ontario.

28. The Committee also wishes it to be noted that its scrutiny is *ex post facto* only. Until a statutory instrument has been "issued, made or established" the Committee is not seized of it. Only regulations, and not other statutory instruments, are subject to a statutorily prescribed procedure for transmission in draft for scrutiny by the Crown's lawyers before making, registration and publication. While a regulation is thus scrutinized twice, by the Legal Advisers to the Privy Council Office before, and by the Committee after, it is made, a mere statutory instrument may never be checked, examined or scrutinized by anyone. It will not be seen by the Legal Advisers to the Privy Council Office and it will only come before the Committee if it is published in the *Gazette* or by chance.

29. It may be noted in passing that the criteria by which the Legal Advisers to the Privy Council Office scrutinize draft regulations are set out in section 3 (2) of the Act as follows:

- "(a) it is authorized by the statute pursuant to which it is to be made;
- (b) it does not constitute an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is to be made;
- (c) it does not trespass unduly on existing rights and freedoms and is not, in any case, inconsistent with the purposes and provisions of the *Canadian Bill of Rights*; and
- (d) the form and draftsmanship of the proposed regulation are in accordance with established standards."

It will be readily seen that these criteria are both less numerous and more restricted than those used by the Committee for the subsequent scrutiny of the same regulations after they have been made (and almost invariably after they have already entered into effect).

30. The problem caused by the silence of the Statutory Instruments Act as to how statutory instruments, which are not regulations or are not published in the *Canada Gazette*, are to become known to the Committee would be serious enough if the Committee, on learning of the existence of a document, could determine readily whether it were a statutory instrument or not. But this the Committee can not do and the problem is accordingly critical. The definition of a statutory instrument provided in the Act is incomprehensible. The Committee has devoted a great amount of time and effort to trying to glean from the words of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act a clear meaning and a clear definition of a statutory instrument. The effort has been wasted and legislative action is necessary.

31. For expository purposes it is true that a statutory instrument may be taken as meaning a document which embodies subordinate legislation authorized by statute or a

forment un cas spécial. Ces instructions ne sont pas publiées, mais elles ont été soumises au Comité qui les considère non seulement comme des textes réglementaires, mais comme des règlements (Voir, dans la présente section, les par. 38-40). La *John Howard Society of Ontario* a été chargée par le Comité d'effectuer une étude spéciale de ces instructions.

28. Le Comité désire également faire remarquer que sa vérification est seulement postérieure à l'établissement d'un texte. Un texte réglementaire n'est jamais porté à l'attention du Comité avant d'avoir été «établi». Seuls les textes réglementaires qui sont des règlements sont assujettis à une procédure, régissant leur transmission, à l'état de projet, aux avocats de la Couronne qui les vérifieront avant qu'ils soient établis, enregistrés et publiés. Alors qu'un règlement est ainsi vérifié à deux reprises, d'une part par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé avant leur établissement et, d'autre part, par le Comité après leur établissement, un simple texte réglementaire n'est parfois jamais étudié ou vérifié. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ne voient jamais ces textes, et le Comité en prend connaissance uniquement par pur hasard, ou s'ils sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

29. On peut également faire remarquer que les critères utilisés par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé dans la vérification des règlements à l'état de projet sont énoncés de la façon suivante au paragraphe 3 (2) de la Loi:

- «a) qu'il est autorisé par la loi en application de laquelle il doit être établi;
- b) qu'il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi;
- c) qu'il n'empiète pas indûment sur les libertés et les droits existants et n'est, en aucun cas, incompatible avec les fins et les dispositions de la Déclaration canadienne des droits; et
- d) que la forme et le libellé du projet de règlement soient conformes aux normes établies.»

Il est évident que ces critères sont à la fois moins nombreux et plus restreints que ceux qu'utilise le Comité pour la vérification ultérieure des mêmes règlements, une fois que ceux-ci ont été établis (et, dans la plupart des cas, sont déjà en vigueur.)

30. Le problème résultant de ce mutisme de la Loi sur les textes réglementaires, quant à la transmission au Comité des textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada*, serait déjà suffisamment grave si lorsqu'il apprend l'existence d'un document quelconque le Comité, pouvait déterminer promptement s'il s'agit d'un texte réglementaire ou non. Or il n'est pas en mesure de le faire, ce qui multiplie d'autant les difficultés avec lesquelles il se trouve aux prises. La définition que la Loi donne d'un texte réglementaire est incompréhensible. Le Comité regrette à présent d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie à tenter de découvrir le sens précis de la définition d'un texte réglementaire donnée à l'alinéa 2 (1) d) de la Loi. Ses efforts se sont révélés inutiles et une mesure législative s'impose.

31. Il est vrai, à des fins de discussion, qu'un texte réglementaire peut signifier un document renfermant une mesure législative subordonnée autorisée par une loi, ou une règle établie

rule made in the exercise of the Royal Prerogative. It is equally true that, if a statute is the ultimate authority for a document, that document is potentially a statutory instrument. But the Committee needs to know with precision whether a document is a statutory instrument, for if it is not it has no business considering it. And if it is no one can attempt to deny or to thwart the Committee's scrutiny. Unfortunately, the definition of a statutory instrument is so hedged about with exceptions, at one and the same time explicit in nature but obscure in meaning, and with qualifications direct and indirect, and is so flawed with a triple negative that it is useless.

32. Section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act reads as follows:

“(d) “statutory instrument” means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but does not include

(iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) the instrument is a regulation and the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament,

(iv) any such instrument issued, made or established by a judicial or quasi-judicial body, unless the instrument is a rule, order or regulation governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament,

(v) any such instrument in respect of which, or in respect of the production or other disclosure of which, any privilege exists by law or whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto, or

en vertu de la prérogative royale. Il est également vrai que si une loi constitue le texte habilitant fondamental d'un document, celui-ci, potentiellement, devient un texte réglementaire. Mais le Comité doit pouvoir déterminer précisément si un document quelconque constitue ou non un texte réglementaire car, dans la négative, il n'a pas la compétence voulue pour l'examiner et, dans l'affirmative, personne ne doit empêcher le Comité ou tenter de le contrecarrer dans ses démarches de vérification. Malheureusement, la définition de «texte réglementaire» est inutilisable, étant donné qu'elle est farcie d'exceptions, à la fois explicites dans leur essence même et obscures dans leur signification, ainsi que d'exceptions stipulées directement et indirectement, outre qu'elle est embrouillée par une triple négation.

32. L'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires se lit comme suit:

«d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi

(i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relative-ment à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime,

mais ne comprend pas

(iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.

(iv) un texte de ce genre établi par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire, à moins que le texte ne soit une règle, une ordonnance ou un règlement régissant la pratique ou la procédure dans toute instance devant un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire établi par une loi du Parlement ou sous son régime,

(v) un texte de ce genre qui est soumis ou dont la production ou autre forme de divulgation est soumise à des restrictions prévues par le droit ou dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite, ou à vérifier une question qui en découle nécessairement, ou

(vi) an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories or any instrument issued, made or established thereunder.”

The Committee’s main concern has been with paragraph (i) but it must also note that it can give no clear meaning to the words following the words “exists by law” in sub-paragraph (v), a matter to which this Report will return.

33. Turning to sub-paragraph (i) of section 2 (1) (d) these words have been interpreted by the Legal Advisers to the Privy Council Office, a section of the Department of Justice, as meaning:

(i) No instrument can be a statutory instrument unless the enabling power under which it is made expressly names a type of document in the form of which the instrument is to be issued. This has come to be known to the Committee as the magic formula approach for unless an enabling power reads that the Governor in Council (Minister, Commission, etc.) may “by Order”, “by rule”, “by regulation”, “by warrant”, “by tariff” and so on, there can be no statutory instrument. This interpretation would remove from the class of statutory instruments, and hence from the Committee’s scrutiny, instruments made under enabling powers now in very common use, for example: “... according to terms and conditions as the Governor in Council may prescribe ...”, “... the Minister may prescribe ...”, “... the Board may regulate ... and may fix, impose and collect ...”.

(ii) No instrument can be a statutory instrument unless it is a document which falls within the class common to the types of document catalogued in the opening words of section 2 (1) (d). The words “or other instrument” are to be construed as limited to the class indicated by the preceding types of documents. The Legal Advisers have been unable or unwilling to indicate what that class is. Hence, it is not possible to be sure when, in their eyes, any document, whose title is not specifically covered in the opening words of section 2 (1) (d), is utterly excluded from the class of statutory instruments from the outset without need of referring to the balance of the definition.

It is probably the case that an enabling power which authorized the Governor in Council “by statutory instrument to prescribe terms and conditions” would not, when exercised produce a document which was a statutory instrument in the eyes of the Department of Justice. And why? Because the name “statutory instrument” does not appear in the catalogue which forms the opening words of paragraph (d) of section 2 (1) and because there is no provision that “statutory instrument” includes any instrument described as a statutory instrument in any Act of Parliament. There is, however, in section 2 (1) (b) a provision that “regulation” includes any instrument described as a regulation in any Act of Parliament.

(iii) No instrument which confers upon another person the power, or purported power, to make delegated legislation or to act in some other way is a statutory instrument. This particular interpretation is not, however, consistently followed by the Crown, for some conferrals of authority are

(vi) une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest ou un texte établi sous le régime d’une telle ordonnance.

La principale préoccupation du Comité a porté sur le sous-alinéa (i), mais il faut également souligner que le Comité est incapable de cerner le sens précis des mots suivant l’expression «prévues par le droit» au sous-alinéa (v) cette question sera soulevée à nouveau dans le présent rapport.

33. D’autre part, le libellé du sous-alinéa 2 (1) d)i) a été interprété de la façon suivante par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, qui relèvent du ministère de la Justice:

(i) Aucun texte ne constitue un texte réglementaire à moins que le texte habilitant en vertu duquel il est établi n’énonce expressément que le texte en question appartiendra à un type précis de documents. Le Comité a finalement qualifié cette interprétation de formule magique car, s’il n’est pas énoncé dans le texte habilitant que le gouverneur en conseil (un ministre, une commission, etc.) peut agir *par décret, par règle, par règlement, par mandat, par tarif*, et ainsi de suite, aucun texte réglementaire ne peut être établi. Cette interprétation soustrairait à la catégorie des textes réglementaires et, par conséquent, à la vérification du Comité, les textes établis en vertu de pouvoirs habilitants qui sont actuellement d’un usage courant; comme par exemple: «... selon les conditions que le gouverneur en conseil peut prescrire ...», «... le Ministre peut prescrire ...», «... l’Office peut régler ... et fixer, imposer et percevoir ...».

(ii) Aucun texte n’est un texte réglementaire s’il n’appartient pas à la classe de documents dont les types sont énoncées au début de l’alinéa 2 (1) d). L’expression «et tout autre texte» doit être interprétée comme se limitant à la classe de documents de types précédemment énumérés. Les conseillers juridiques n’ont pas pu, ou voulu, préciser la nature de cette classe commune. Il est par conséquent impossible de savoir avec certitude dans quels cas, à leur avis, un document dont le type n’est pas précisément énoncé au début de l’alinéa 2 (1) d) est dès lors exclu de la catégorie des textes réglementaires peu importe les dispositions du reste de la définition.

Il est probable que le texte résultant de l’exercice d’un pouvoir habilitant qui autoriserait le gouverneur en conseil à «prescrire les conditions par texte réglementaire» ne serait pas considéré comme un texte réglementaire par le ministère de la Justice: en effet, l’expression «texte réglementaire» ne figure pas au libellé de l’alinéa 2 (1) d), outre qu’il n’existe aucune disposition stipulant qu’un «texte réglementaire» comprend un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme texte réglementaire. L’alinéa 2 (1) b) renferme toutefois une disposition voulant qu’un «règlement» comprenne un texte que toute autre loi du Parlement désigne comme règlement.

(iii) Aucun texte conférant à une tierce personne le pouvoir ou le prétendu pouvoir de déléguer des pouvoirs législatifs ou d’agir de quelque autre façon ne constitue un texte réglementaire. Cette interprétation n’est toutefois pas suivie uniformément par la Couronne, car certaines attributions de

regarded as statutory instruments and regulations by the Privy Council Office, for example, Orders made under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act empowering Commodity Boards to regulate commodities in inter-provincial trade and to raise levies on such commodities.

34. The Committee does not accept the validity or legal force of the foregoing interpretations of section 2 (1) (d) for the reasons set out in some detail in Appendix I to this Report. More importantly, however, the Committee regards such distinctions and exclusions as inimical to Parliamentary scrutiny of delegated legislation. Consequently, the Committee can not consider a lengthy debate with the Legal Advisers to the Privy Council Office over the true interpretation of the present statutory definition as productive of anything but more delay and confusion. The proper course is to amend the Statutory Instruments Act to afford a clear definition of a statutory instrument as a piece of subordinate legislation, with any exceptions, which will be the exceptions to Parliamentary scrutiny, being specifically and clearly enumerated.

35. Before the nature of any such new definition can be dealt with, several further problems flowing from the present Statutory Instruments Act must be noticed. As has been pointed out in paragraph 22, *supra*, the Act draws a distinction between a regulation and a statutory instrument, the former being a species of the latter. While a piece of legislation made under the Royal Prerogative, which is in no sense subordinate but rather original legislation, is a statutory instrument, it can not be a regulation, and, therefore, will not necessarily be registered or published. This is altogether unsatisfactory. The Royal Prerogative consists of those powers which the Common Law gives to the Crown. Amongst these Prerogative powers are those which relate to the Royal authority and rules having the force of law may be made under those powers within limits set by the Common Law, for example, rules relating to the issuing of passports. Where the matter within the royal authority is made the subject of statute, for example, the recruitment regulation of the civil service, Prerogative lapses to the extent that the subject matter is covered by statute. Thus, if a Passports Act were to be passed, the issuing of passports would cease to be a Prerogative matter and any regulations made under such a Passports Act would be regulations within the Statutory Instruments Act, whereas the current Passport Regulations now made under the Prerogative, are not regulations within the Statutory Instruments Act and need not be registered and published, although they have been as *SOR/73-36*.

The only statutory instrument which can be a regulation is one which

“(i) is made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or

pouvoirs sont considérées par le Bureau du Conseil privé comme des règlements ou des textes réglementaires; c'est le cas, notamment, des décrets rendus en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, qui autorise les Offices de denrées à régler le commerce interprovincial effectué dans ce domaine et à percevoir des contributions sur les denrées.

34. Le Comité ne reconnaît pas la validité ou la force légale de ces interprétations de l'alinéa 2 (1) d), pour les raisons énoncées de façon assez détaillée à l'Annexe 1 du présent rapport. Fait plus important encore, le Comité considère que ces distinctions et ces exclusions entravent la vérification par le Parlement de la délégation des pouvoirs législatifs. Par conséquent, le Comité estime qu'il ne servirait à rien d'engager un long débat avec les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé sur l'interprétation exacte de la définition actuelle des textes réglementaires, car un tel débat ne serait que ratiocination et ne ferait qu'ajouter à la confusion qui existe actuellement. La meilleure solution consisterait à modifier la Loi sur les textes réglementaires de façon à définir précisément ces textes comme des mesures législatives subordonnées et à énoncer clairement et expressément toute exception qui soustrairait un quelconque document à la vérification du Parlement.

35. Avant de se pencher sur la nature de cette nouvelle définition, il conviendrait de souligner plusieurs autres problèmes découlant de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires. Comme on l'a fait remarquer plus tôt au paragraphe 22, la Loi établit une distinction entre un règlement et un texte réglementaire, le premier étant une catégorie du second. Même si une mesure législative établie en vertu de la prérogative royale, qui est une mesure législative autonome et non pas subordonnée, constitue un texte réglementaire elle ne peut pas être considérée comme un règlement et, par conséquent, elle n'est pas nécessairement enregistrée ou publiée. Cette situation laisse fort à désirer. La prérogative royale se définit comme l'ensemble des pouvoirs que la *common law* attribue à la Couronne. Parmi ces pouvoirs on retrouve ceux qui se rapportent à l'autorité royale, et des règles ayant force de loi peuvent être établies en vertu de ces pouvoirs, dans les limites établies par la *common law*. Lorsqu'une matière ou un domaine de l'autorité royale devient l'objet d'un statut, par exemple le recrutement et la réglementation de la fonction publique, la prérogative tombe en désuétude dans la mesure où la matière ou le domaine est touché par le statut. Ainsi si une loi sur les passeports devait être édictée, l'émission de passeports cesserait d'être un domaine relevant de la prérogative et tout règlement établi en vertu d'une telle loi sur les passeports serait un règlement aux fins de la Loi sur les textes réglementaires alors que l'actuel Règlement sur les passeports établie en vertu de la prérogative n'est pas un règlement selon la Loi sur les textes réglementaires et n'avait pas à être enregistré et publié même s'il l'a été pour le numéro *DORS/73-36*.

Le seul texte réglementaire pouvant être un règlement doit être

(i) «établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une Loi du Parlement ou sous son régime, ou

(ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament.”¹²

This definition too has caused the Committee trouble for, while it has so far proved easy enough to determine whether a “penalty, fine or imprisonment” is prescribed, the Committee has not been able to arrive at any clear meaning for the words “made in the exercise of a legislative power”. (The Committee notes, however, that there may be difficulty in determining whether forfeiture of goods to the Crown, for example, is a “penalty” in terms of section 2 (1) (b).) There appears to be a strand of thought that a statutory instrument has been made in the exercise of a legislative power if it is “legislative in effect”. Yet this advances the matter but little and it is equally difficult to ascribe a specific meaning to the newer phrase as it is to the statutory one. In any concrete case it can, of course, be very difficult to decide whether an instrument is “legislative in effect”. The Legal Advisers to the Privy Council Office appear to have concluded that at least the following types of statutory instruments are not legislative in effect and, in consequence, are not regulations, since no penalties, fines or imprisonment are prescribed for their contravention:

(a) Regional Development Incentives Designated Regions Orders, made under section 3 of the Regional Development Incentives Act (However, Special Areas Orders, made under section 6 of the Department of Regional Economic Expansion Act, which is identical in its substantive terms to section 3 of the Regional Development Incentives Act, are regarded as regulations.)

(b) Designated Areas Orders made pursuant to section 34.1 (1) (a)(ii) of the National Housing Act as amended by 21-22 Eliz. II cap. 18, section 12.

(c) Proclamations issued pursuant to section 98 (1) of the Indian Act proclaiming section 98 (2) of the Act in force in specified Indian Reserves. (But compare proclamations made under section 4 (2) of the same Act exempting Indian lands from portions of the Act, which are regarded as regulations.)

(d) Directives of the Commissioner of Penitentiaries (But compare Standing Orders of the Royal Canadian Mounted Police which are regulations. These two sets of statutory instruments are considered further infra paragraphs 38-40).

36. The words “made in the exercise of a legislative power” or “legislative in effect” take on a more serious dimension when they are applied to statutory instruments which are issued in the form of rules the primary purpose of which is to direct servants of the rule maker in the execution of their duties. Such rules may take the form of Guidelines, Circulars, Directives or Manuals. The official view, both at the time of the MacGuigan Report and now, is that such documents do not constitute legal rules, but merely instructions to the staff,

(ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.»¹²

Cette définition a également été une source de problèmes pour le Comité car, même s'il a été jusqu'à maintenant relativement facile de déterminer dans quels cas une «pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement» est prescrite, le Comité n'a pas encore pu découvrir la signification précise de l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif». Le Comité remarque, cependant, qu'il peut être difficile de déterminer si la confiscation de biens par la Couronne, par exemple, est une «pénalité» aux termes de l'alinéa 2 (1) b). Certains semblent croire qu'un texte réglementaire est établi dans l'exercice du pouvoir législatif s'il a un «effet législatif». Cette interprétation éclaircit à peine le problème et il demeure tout aussi difficile de donner une signification précise à cette nouvelle expression qu'à celle de la loi. Il peut évidemment être des plus ardu, dans chaque cas concret, de déterminer si un texte réglementaire a un «effet législatif». Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé semblent au moins avoir conclu que les catégories suivantes de textes réglementaires n'avaient pas d'effet législatif et, par conséquent, qu'ils ne constituaient pas des règlements, puisqu'aucune pénalité, amende ou peine d'emprisonnement n'est prescrite pour leur violation:

a) Les ordonnances désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, rendues en vertu de l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional. (Toutefois, les décrets sur les zones spéciales rendus en vertu de l'article 6 de la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale, dont le libellé est essentiellement identique à celui de l'article 3 de la Loi sur les subventions au développement régional, sont considérés comme des règlements.)

b) Les décrets sur les régions désignées rendus conformément au sous-alinéa 34.1 (1) a)(ii) de la Loi nationale sur l'habitation, modifiée par 21-22 Eliz. II, c.18, art. 12.

c) Les proclamations émises conformément au paragraphe 98 (1) de la Loi sur les Indiens, pour déclarer le paragraphe 98 (2) de la Loi en vigueur dans les réserves indiennes désignées. (Il faudrait toutefois comparer ces proclamations avec celles qui sont faites en vertu du paragraphe 4 (2) de la même Loi et qui exemptent des territoires indiens de certaines dispositions de la Loi, qui elles, sont considérées comme des règlements.)

d) Les instructions du commissaire des pénitenciers (qu'il faudrait toutefois comparer aux ordres permanents de la G.R.C. qui sont des règlements. Ces deux séries de textes réglementaires sont étudiées plus en détail aux paragraphes 38-40 du présent rapport.)

36. Les expressions «établi dans l'exercice du pouvoir législatif» et «qui a un effet législatif» revêtent un aspect beaucoup plus grave quand elles sont appliquées aux textes réglementaires publiés sous la forme de règles visant avant tout à guider les agents de l'autorité réglementante dans l'exercice de leurs fonctions. De telles règles peuvent prendre la forme de lignes directrices, circulaires, instructions, directives ou guides. Le point de vue des autorités, tant à l'époque du rapport MacGuigan qu'à l'heure actuelle, consistait à ne pas tenir de tels

for the breach of which staff members may, of course, be subject to disciplinary proceedings within the service in which they are employed. The fact that such Directives or Guidelines affect also non-employees, for example inmates in the case of Directives of the Commissioner of Penitentiaries or would-be immigrants in the case of Immigration Guidelines, seems to be ignored.

As the Statutory Instruments Act now stands, a set of Departmental Guidelines, Circulars, Directives, etc. will be regarded by the Privy Council Office as being a statutory instrument if the enabling Act says that such documents under their respective proper titles may or shall be issued (e.g. Directives of the Commissioner of Penitentiaries, Standing Orders of the R.C.M.P. Commissioner) but not otherwise. They will not be regarded as being regulations because they are considered to have no legislative effect (i.e., they do not constitute legal rules but simply instructions to the staff); and because they have no legislative effect they cannot be said to have been made in the exercise of a legislative power.

37. The Committee is not persuaded that the test of whether or not some document has been made in the exercise of a legislative power is necessarily that it has "legislative effect", whatever that phrase may mean. Nor is it persuaded that the fact that a document is in form, or in substance, an instruction to staff or to employees, means that no legal rules are made. It occurs to the Committee that an instruction which, if obeyed, is applied to the subject, or which, if breached, may lead to disciplinary proceedings against the member of the staff disobeying it, is just as much a legal rule as is a provision in the Race Track Supervision Regulations¹³ directed to jockey clubs.

38. Putting the foregoing factors into a specific context, the Committee believes that the Directives of the Commissioner of Penitentiaries constitute a statutory instrument and a regulation, and as a regulation the Directives, and each amendment to them, should be transmitted in draft to the Legal Advisers to the Privy Council Office, registered and published in the Gazette, unless properly exempted under section 27 of the Statutory Instruments Act by an amendment to the Statutory Instruments Regulations. The Committee holds this belief for the following reasons:

(1) The enabling power in section 29 (3) of the Penitentiaries Act is identical in terms to section 21 (2) of the Royal Canadian Mounted Police Act which empowers the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to make "standing orders". Those Standing Orders are universally acknowledged, by the Commissioner, the Legal Adviser to the Privy Council Office and the Department of Justice to be regulations within the meaning of section 2 (1) (b) of the Statutory Instruments Act. It is true that the Commissioner's Standing Orders are at present exempted from registration and publication by the Statutory Instruments Regulations, but that exempt status has been voluntarily

documents pour des règles légales mais à les considérer simplement comme des directives s'adressant au personnel et dont la dérogation pouvait évidemment faire l'objet de mesures disciplinaires à l'intérieur du service où les contrevenants étaient affectés. On ne semble pourtant pas tenir compte du fait que de telles directives ou instructions intéressent également des non-employés, comme les détenus, dans le cas des instructions du commissaire des pénitenciers, ou les immigrants éventuels, dans le cas des lignes directrices de l'Immigration.

Selon les dispositions actuelles de la Loi sur les textes réglementaires, une série de lignes directrices, circulaires, directives, etc. est considérée par le Bureau du Conseil privé comme un texte réglementaire uniquement s'il est stipulé dans la loi habilitante que ces documents, nommément désignés sous leur titre propre, peuvent ou doivent être établis (par exemple: les Instructions du commissaire des pénitenciers, les ordres permanents du commissaire de la G.R.C.). Ceux-ci ne sont pas considérés comme des règlements, car ils ne sont pas réputés avoir un effet législatif (c'est-à-dire qu'ils ne constituent pas des règles légales mais simplement des directives à l'intention du personnel); d'autre part, comme ils n'ont pas d'effet législatif, on ne saurait prétendre qu'ils ont été établis dans l'exercice du pouvoir législatif.

37. Le Comité n'est pas persuadé qu'on puisse déterminer si un document a été établi dans l'exercice du pouvoir législatif en examinant s'il a un «effet législatif», quel que soit le sens de cette expression. Le Comité n'est pas non plus convaincu que parce qu'un document constitue, dans sa forme ou son essence, une directive adressée au personnel ou aux employés, il faille en conclure qu'aucune règle légale n'a été établie. Le Comité estime qu'une directive qui s'applique aux sujets quand on s'y conforme, ou qui, en cas de violation, peut donner lieu à des mesures disciplinaires prises contre le contrevenant, équivaut à une règle légale au même titre qu'une disposition contenue dans le Règlement sur la surveillance des hippodromes¹³ qui s'applique aux clubs de jockeys.

38. En situant les facteurs énoncés plus haut dans un contexte précis, le Comité croit que les Instructions du commissaire des pénitenciers constituent un texte réglementaire et un règlement, et qu'à titre de règlement, ces instructions, de même que toutes les modifications qui y sont apportées, devraient être soumises, à l'état de projet, aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, et être enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada, à moins d'en être nommément exemptées par une modification du Règlement sur les textes réglementaires, en vertu de l'article 27 de la loi du même nom. Cette conviction se fonde sur les motifs suivants:

(1) Le texte habilitant des Instructions, soit le paragraphe 29 (3) de la Loi sur les pénitenciers, est rigoureusement identique dans sa version anglaise, et de signification identique dans la version française, au paragraphe 21 (2) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui autorise le commissaire de la GRC à édicter des «ordres permanents». Le commissaire, le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et le ministre de la Justice s'accordent à reconnaître que ces ordres permanents sont des règlements aux termes de l'alinéa 2 (1) b) de la Loi sur les textes réglementaires. Il est vrai qu'actuellement les ordres permanents du commissaire sont soustraits à l'enregistrement et à la publi-

surrendered by the Commissioner and Standing Orders will in the near future be dealt with fully as regulations under the Statutory Instruments Act, which necessarily means that they will be public documents unreservedly open to the public.

There is no dispute that, even on the very restrictive interpretation of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act adopted by the Legal Advisers to the Privy Council Office, the Commissioner's Directives are statutory instruments. Section 2 (1) (b)(ii) of the Statutory Instruments Act provides that "regulation" means a statutory instrument ... (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament". Section 2.29 (h) and (n) of the Penitentiary Service Regulations, made under section 29 (1) of the Penitentiaries Act, provide that every inmate commits a disciplinary offence who

"(h) wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates;

(n) contravenes any rule, regulation or directive made under the Act."

Section 2.28 of the Penitentiary Service Regulations provides a code of penalties for the punishment of inmates convicted of disciplinary offences. Consequently, the test in section 2 (1) (b)(ii) of the Statutory Instruments Act is satisfied.

(3) The Directives are made in the exercise of a legislative power conferred under an Act of Parliament (section 29 (3) of the Penitentiaries Act) and are, consequently, regulations within the meaning of section 2 (1) (b)(i) of the Statutory Instruments Act. The Committee considers the Directives to be as legislative in effect—the only test yet suggested to it for giving a meaning to the phrase "made in the exercise of a legislative power"—as the Regulations, and is confirmed in this view by the knowledge that provisions have been taken out of the Regulations in recent years only to be then included in the Directives. The Committee is aware of the decision of the Ontario Court of Appeal in *Regina v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, but considers it irrelevant to the determination of whether instruments in general, or the Commissioner's Directives in particular, are "regulations" within the meaning of the Statutory Instruments Act, 1972. The reasoning of the Court of Appeal as to the person to whom a penitentiary employee owes the duty of adhering to the Directives, whether the inmate or the Commissioner, and as to the absence of any effect of an institutional head's disciplinary actions upon the rights of an inmate as a person or upon his statutory rights as an inmate, being directed as such reasoning was to the issue of whether certiorari would go against the institutional head, is not germane to the interpretation of section 2 (1) (d) or (b) of the Statutory Instruments Act.

cation par le Règlement sur les textes réglementaires, mais le commissaire a volontairement abandonné ce statut d'exemption et dans un proche avenir, les ordres permanents seront entièrement traités comme des règlements, aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, ce qui signifie conséquemment qu'ils seront des documents publics mis sans réserve à la disposition du public.

(2) Il est indiscutable, même en s'en tenant à l'interprétation très stricte du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires adoptée par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, que les Instructions du commissaire constituent des textes réglementaires. Le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires stipule qu'un «règlement désigne un texte réglementaire ... (ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime». Les alinéas 2.29 h) et n) du Règlement sur le service des pénitenciers, établi en vertu du paragraphe 29 (1) de la Loi sur les pénitenciers, stipulent qu'un détenu qui:

«h) délibérément désobéit ou omet d'obéir à quelque règlement ou règle régissant la conduite des détenus;

n) enfreint quelque règlement, règle ou directive établis en vertu de la Loi»

commet une infraction à la discipline.

L'article 2.28 du Règlement sur le service des pénitenciers codifie les peines qui s'appliquent aux détenus coupables de manquements à la discipline. Ce qui, en conséquence, satisfait au test énoncé au sous-alinéa 2 (1) b)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires.

(3) Les Instructions sont établies dans l'exercice du pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi du Parlement (paragraphe 29 (3) de la Loi sur les pénitenciers) et sont, en conséquence, des règlements aux termes du sous-alinéa 2 (1) b)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité estime que les Instructions ont autant d'effet législatif (le seul test qu'on lui ait proposé jusqu'à présent pour tenter de donner un sens aux termes «établi dans l'exercice du pouvoir législatif»), que peut en avoir un règlement, et son opinion se voit confirmée par le fait qu'au cours des dernières années, certaines dispositions du Règlement ont été supprimées uniquement pour être par la suite incorporées aux Instructions. Le Comité n'est pas sans ignorer la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *la Reine c. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, mais il ne la considère pas pertinente pour déterminer si un texte réglementaire en général, ou les instructions du commissaire en particulier, constituent des «règlements» aux termes de la Loi sur les textes réglementaires en 1972. Le raisonnement de la Cour d'appel portait sur la personne envers laquelle l'employé du pénitencier a le devoir de se conformer aux instructions, à savoir le détenu ou le commissaire ainsi que sur l'absence de tout effet des mesures disciplinaires du directeur de pénitencier sur les droits individuels du détenu, ou sur ses droits statutaires de détenu; or, comme ce raisonnement avait pour but de déterminer si un bref de *certiorari* serait octroyé à l'encontre du

39. The Committee has made its views known at length to the Penitentiary Service which has affirmed its position that the Commissioner's Directives are not regulations. The Committee understands that after the passing of the Statutory Instruments Act the Department of Justice gave a "ruling" that Commissioner's Directives were statutory instruments but not regulations. It is this ruling to which the Commissioner of Penitentiaries has adhered. The Committee observes that a so-called "ruling" of the Department of Justice is simply a legal opinion and is not a determination of any issue and, of course, binds neither the courts nor Parliament.

40. The Penitentiary Service has referred the Committee to a more recent case which concerns the status of Commissioner's Directives for the purpose of appeals under section 28 of the Federal Court Act: *Martineau and Butters v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*.¹⁴ There is nothing in the majority judgment of the Federal Court of Appeal which indicates that the nature of Directives as instructions to penitentiary staff is relevant to the provisions of the Statutory Instruments Act, but again only to whether in exercising a disciplinary function, said to be an administrative one, there was in the circumstances a duty to act quasi-judicially. Although the Court of Appeal rejected an application for review under section 28 of the Federal Court Act, it did say, in the context of decisions taken under Commissioner's Directive 213:

"... any such decision that operates to affect the rights of an individual must be a bona fide exercise of the powers vested in the Penitentiary authorities, and anything done otherwise would have no validity by virtue of the governing statute and regulations."

The Commissioner's Directive 213 was made by the Commissioner pursuant to statutory authority, binds the staff of the penitentiaries and affects the lives of inmates, and the powers conferred under it must be exercised bona fide. It strikes the Committee as strange that whether that bona fide exercise should be carried out quasi-judicially or not should be thought to determine whether or not the statutory power under which the Directive is made is a "legislative power" for the purposes of the Statutory Instruments Act.

41. Other features of the elaborate definition of a statutory instrument have been the occasion for remark. The effect of sub-paragraph (iv) is that Criminal Appeal Rules made under the Criminal Code by provincial Supreme Courts are not statutory instruments, but those made by the Courts of Appeal for the Yukon and Northwest Territories are both statutory instruments and regulations because those courts, although a Provincial Court of Appeal, are vested with jurisdiction by a statute of the Parliament of Canada.

42. Sub-paragraph (v) has assumed importance because of the vexed matter of Departmental Guidelines and Manuals, notably those of the Department of Manpower and Immigra-

directeur, il n'a aucun rapport avec l'interprétation des alinéas 2 (1) d) ou b) de la Loi sur les textes réglementaires.

39. Le Comité a expliqué en détail son point de vue au Service des pénitenciers, dont les représentants ont affirmé que d'après eux, les directives du commissaire ne constituaient pas des règlements. Le Comité croit savoir qu'après l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires, le ministère de la Justice a rendu une «décision» à l'effet que les directives du commissaire constituaient des textes réglementaires, mais non des règlements. C'est à cette «décision» que le commissaire aux pénitenciers s'est conformé. Le Comité remarque qu'une telle «décision» du ministère de la Justice est tout simplement une opinion juridique qui ne peut déterminer aucune question et ne lie évidemment en rien ni les tribunaux, ni le Parlement.

40. Le Service des pénitenciers a fait état d'une décision plus récente concernant la question du statut des instructions du commissaire, aux fins des appels interjetés conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, l'affaire *Martineau et Butters c. le Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*¹⁴. Rien dans la décision rendue par la majorité de la Cour d'appel fédérale n'indique que par leur nature, les Instructions données au personnel des pénitenciers soient pertinentes aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires; la Cour s'est à nouveau bornée à déterminer si les circonstances exigeaient que dans l'exercice d'une fonction disciplinaire, déclarée de nature administrative, on agisse d'une manière quasi-judiciaire. Bien que la Cour d'appel ait rejeté une demande de révision présentée conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, elle a déclaré, au sujet des décisions prises en vertu de l'Instruction 213 du commissaire:

«...toute décision semblable qui porte atteinte aux droits d'un individu doit constituer l'exercice adéquat du pouvoir dont sont investies les autorités du pénitencier, et toute décision ne reposant pas sur ce principe n'aurait aucune validité en vertu des lois et règlements en vigueur à cet égard.»

L'Instruction 213, établie par le commissaire en vertu de l'autorité que la loi lui confère, lie le personnel des pénitenciers et influe sur la vie des détenus; ainsi, les pouvoirs conférés sous son régime doivent être exercés de bonne foi. Le Comité s'étonne que pour déterminer si le pouvoir statutaire sous le régime duquel l'Instruction est établie constitue, aux fins de la Loi sur les textes réglementaires, un «pouvoir législatif», on cherche à savoir si l'exercice adéquat de ce pouvoir doit être exécuté quasi-judiciairement.

41. D'autres aspects de la définition fort complexe d'un texte réglementaire ont soulevé des remarques. En vertu du sous-alinéa (iv), les règles concernant des appels au criminel et établies par les cours supérieures des provinces en vertu du Code criminel ne constituent pas des textes réglementaires, mais celles émanant des cours d'appel du Yukon et des territoires du Nord-Ouest sont à la fois des textes réglementaires et des règlements, parce que, bien que provinciales, ces cours se voient conférer leur compétence par une loi du Parlement du Canada.

42. Le sous-alinéa (v) a revêtu une certaine importance en raison de la question controversée des lignes directrices et guides des ministères, en particulier ceux du ministère de la

tion. Sub-paragraph (v) excludes from the definition of a statutory instrument any instrument "whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision or the determination of policy, or in the ascertainment of any matter necessarily incidental thereto". The Committee has not been able to form any definite view as to the meaning of these words and has come across no case in which an attempt has been made to exclude an instrument from the definition of a statutory instrument in reliance on this sub-paragraph. The Committee considers, without in any way being definite, that this provision might be thought to extend to the exclusion of Taxation Interpretation Bulletins and Departmental Procedure Manuals *which contain no rules or substantive provisions other than those already contained in some statutory instrument*. It has been a matter of some surprise, therefore, that the Committee has been met with the argument that Departmental Guidelines are excluded altogether from the definition of a statutory instrument, without need of reliance on the exclusion under paragraph (v). And why? Because the Guidelines have not been expressly authorized to be issued, made or established under that name. As appears from Appendix I, the Committee believes this to be an altogether erroneous test. The Committee considers that any Guideline or Manual which contains substantive rules not contained elsewhere in statutory instruments should be considered a statutory instrument and be subject to Parliamentary scrutiny and should not be excluded whether by the internal qualifications of the general definition of a statutory instrument, or by any express exclusion.

43. While some Departments, for example, the Departments of Regional Economic Expansion and National Revenue (Customs and Excise), have freely made their Guidelines available to the Committee, at least for the purpose of the Committee informing itself of the type of contents of such documents, the Department of Manpower and Immigration has refused to make available its Manual or Guidelines for Immigration Officers. Unless the Committee sees such a document it can not begin to assess whether the document is a statutory instrument on the present definition. The Statutory Instruments Act is clearly defective in that any Department can claim a document is not a statutory instrument and refuse to produce it. There must be some mechanism provided within the Act itself for a conclusive determination as to whether any particular document is a statutory instrument. The Committee notes that the British legislation provides for a Statutory Instruments Reference Committee for just this purpose.

44. Although the Committee has not seen the Immigration Guidelines, it has been given to understand by some who have seen portions of them that they do contain substantive rules, for example, a definition of the crime of moral turpitude, the commission of which is grounds for exclusion from Canada. Such rules should not be contained in secret documents. The Committee is also concerned about the application of section 58 of the Immigration Act to the Immigration Guidelines.

"58. The Minister may make regulations, not inconsistent with this Act, respecting ... the duties and obligations of immigration officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere."

Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Le sous-alinéa (v) exclut de la définition d'un texte réglementaire tout texte «dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou à aider à prendre une décision ou à fixer une ligne de conduite ou à vérifier une question qui en découle nécessairement». Le Comité n'a pas réussi à se faire une opinion bien arrêtée de la signification de ces termes, et n'a trouvé aucun cas où l'on aurait tenté d'exclure un texte de la définition d'un texte réglementaire en se fondant sur ce sous-alinéa. Le Comité estimerait, sans avancer par là une opinion définitive, que cette disposition pourrait être considérée comme excluant les bulletins d'interprétation de l'Impôt et les guides de procédure des ministères *qui ne contiennent pas d'autres règles ou dispositions de droit positif que celles qui figurent déjà dans certains textes réglementaires*. Le Comité a donc été surpris de s'entendre dire que les lignes directrices ministérielles sont complètement exclues de la définition d'un texte réglementaire, et ce sans que cette exclusion ait été fondée sur les termes du sous-alinéa (v). Et pour quelle raison? Parce que les lignes directrices n'ont pas été expressément autorisées à être établies sous ce nom. Comme l'indique l'annexe I, le Comité estime que ce test est tout à fait erroné, il considère aussi que toute ligne directrice ou tout guide renfermant des règles de droit positif, qui n'existent pas ailleurs dans les textes réglementaires devrait être considéré comme un texte réglementaire, être assujéti à la vérification du Parlement et ne pas se voir exclus en vertu des réserves internes contenues dans la définition générale d'un texte réglementaire, ni par une exclusion expresse à cet effet.

43. Quoique certains ministères, comme l'Expansion économique régionale et le Revenu national (les Douanes et Accise), aient consenti à mettre leurs lignes directrices à la disposition du Comité, du moins pour que ce dernier prenne connaissance de leur contenu, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration a refusé de présenter son guide ou ses lignes directrices à l'intention des fonctionnaires à l'immigration. Or, le Comité doit avoir accès à ces documents pour déterminer s'ils constituent un texte réglementaire d'après la définition actuelle. La Loi sur les textes réglementaires est nettement défectueuse en ce qu'un ministère peut prétendre qu'un quelconque document n'est pas un texte réglementaire, et refuser de le présenter. La loi devrait comporter certains mécanismes pour déterminer de manière probante si un document constitue ou non un texte réglementaire. Le Comité signale que la législation britannique crée un Comité de référence consultatif sur les textes réglementaires précisément chargé de cette question.

44. Bien que le Comité n'ait pas vu les lignes directrices sur l'immigration, ceux qui en ont vu des parties lui ont fait savoir qu'elles contiennent des règles de droit positif, comme par exemple une définition du crime de turpitude morale, qui est un motif d'exclusion du Canada. De telles règles ne devraient pas se trouver dans des documents secrets. Le Comité s'inquiète aussi de l'application de l'article 58 de la Loi sur l'immigration aux lignes directrices sur l'immigration.

«58. Le Ministre peut établir des règlements non incompatibles avec la présente loi, visant (...) les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

If indeed the Guidelines do relate to the duties and obligations of immigration officers and the manner in which they carry them out, the Committee can not conceive that the Department, can render them other than regulations and statutory instruments by insisting on calling them Guidelines and denying any connection with section 58 of the Immigration Act.

Until the Immigration Bill introduced in the present Session of Parliament is passed and the Regulations under it have been made and published the Committee will not be able to determine whether the practice of issuing and using secret Guidelines will continue or whether what is now thought to be contained in Guidelines will appear in the Regulations pursuant to the enabling powers contained in clause 115 of the Bill

45. It is appropriate to summarize the defects in the present Statutory Instruments Act.

(i) Despite the widespread belief to the contrary, there is *no* system "whereby all orders that have legislative effect are tabled here in Parliament, are automatically referred to the standing joint committee and are also published so the public can know what is being done".¹⁵ There is a system only for regulations and not for all statutory instruments, many of which are effectively hidden, are unpublished and are unknown even to the Parliamentary Committee to which they stand permanently referred.

(ii) The definition of a statutory instrument is obscure.

(iii) The definition of a "regulation" in terms of the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament is equally obscure.

(iv) There is no provision for a body to give a definitive ruling on whether or not a document is a statutory instrument. There is a procedure by which the Department of Justice can determine whether or not a statutory instrument is a regulation, but this is open to the objection that the Parliamentary scrutiny committee is cut off from the decision.

46. What courses of reform of the Statutory Instruments Act are open?

One course would be to tinker with the present definition of a statutory instrument by attempting to clarify the wording of sub-paragraphs (i) and (v) of Section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act, and to give some particularity to the phrase "made in the exercise of a legislative power". The Committee does not conceive of such an undertaking being a success. The several parts of the present definition, whatever they may mean, are so intertwined that to meddle with small portions may well lead only to more problems or to the need for further clarifying amendments. Moreover, there would still remain the problem of the opening words of the definition, the catalogue of types of document which are said to be capable of being a statutory instrument. It is not proper, in the Committee's view, to tie the definition to any particular names or types of document.

A variant of this first course would be to abandon the text of the present definition but to retain its concept. The task would

Si les lignes directrices concernent vraiment les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et la manière dont ils les exécutent, le Comité ne peut pas comprendre que le ministère leur retire leur nature de règlements et de textes réglementaires en insistant pour les intituler lignes directrices et en niant tout rapport entre elles et l'article 58 de la Loi sur l'immigration.

Jusqu'à ce que le projet de loi concernant l'immigration, présenté durant la présente session, soit adopté et que les règlements s'y rapportant soient établis et publiés, le Comité ne pourra déterminer si la pratique d'établir et d'utiliser des lignes directrices secrètes se poursuivra ou si ce que l'on croit faire présentement partie des lignes directrices sera prévu dans les règlements faits en vertu des pouvoirs habilitants contenus dans l'article 115 du projet de loi.

45. Il convient de résumer les lacunes de la Loi sur les textes réglementaires actuelle.

(i) Malgré l'opinion largement répandue, il n'existe pas de système par lequel "toutes les dispositions ayant un effet législatif qui sont déposées devant le Parlement sont automatiquement renvoyées au Comité permanent mixte et sont également publiées afin que le public sache de quoi il en retourne".¹⁵ Il existe un système seulement pour les règlements et non pour tous les textes réglementaires, dont beaucoup sont en réalité cachés, ne sont pas publiés et sont inconnus même du Comité parlementaire auquel ils sont soumis en permanence.

(ii) La définition d'un texte réglementaire est obscure.

(iii) Est également obscure la définition d'un «règlement» en termes de l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime.

(iv) Aucun organisme n'est habilité à trancher la question de savoir si un document est un texte réglementaire. Il existe une procédure par laquelle le ministère de la Justice peut déterminer si un texte réglementaire constitue un règlement, mais le Comité parlementaire chargé de la vérification des textes n'a aucun poids dans cette décision.

46. Quelles sont les possibilités d'améliorations de la Loi sur les textes réglementaires?

Une méthode consisterait à modifier la définition actuelle d'un texte réglementaire en essayant de préciser le libellé des sous-alinéas (i) et (v) de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires et d'apporter quelques précisions à l'expression «établi dans l'exercice du pouvoir législatif». Selon le Comité, cette méthode n'est pas souhaitable. Les différentes parties de la définition actuelle, quel que puisse être son sens, sont combinées de telle sorte que la refonte de certains de ses éléments pourrait fort bien créer encore plus de problèmes ou nécessiter d'autres modifications pour en préciser le sens. Cette méthode ne réglerait en outre pas le problème de la première partie de la définition, soit la liste des divers types de documents qui peuvent constituer un texte réglementaire. Le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable que des noms ou types de documents figurent dans la définition.

Une variante de cette méthode consisterait à abandonner le texte de la présente définition, mais d'en conserver le principe.

then be to isolate precisely the documents or classes of documents one wishes to see subject to parliamentary scrutiny, and those which one does not, drawing a definition of "statutory instrument" which will include the former but exclude the latter. While this may be logically possible, it would be an exercise difficult in the extreme and almost certain to involve unforeseen omissions and to cause confusion. The present section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act stands as an object lesson in this regard.

A second course would be to leave to the Queen-in-Parliament, in enacting any statute which confers any power of subordinate law making, the function of specifying whether or not the result of that law making will be subject to scrutiny. This is the approach of the United Kingdom Statutory Instruments Act as regards post-1947 legislation. If Parliament says the subordinate law making function is to be exercised "by statutory instrument" then parliamentary scrutiny of the subordinate legislation will follow. If Parliament omits the formula "by statutory instrument" then the subordinate legislation, while still remaining subordinate and open to attack in the courts, in appropriate circumstances, as *ultra vires*, would be removed from scrutiny. If this approach were to be adopted there would still be a serious problem in classifying the subordinate legislation which is already in existence and that which will be made in future under existing statutes in which, of course, the formula "by statutory instrument" does not appear. That this problem can be faced is evidenced by the United Kingdom legislation which dealt squarely with it. Yet, given the confusion caused by the existing section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act, it could not serve the purpose and would in any event have to be amended. Given that need, it might well be considered better to scrap the present scheme of definitions entirely and to use a different approach. (A detailed summary of the British definition appears in Appendix I.)

The third course, and the course which the Committee broadly favours, is to proceed along the lines originally recommended by the MacGuigan Committee and to have *one* class of document, broadly defined. This would remove the distinction between "regulations" and "statutory instruments"; it would subject *all* documents of the class to uniform procedures as to registration, publication and restriction on retroactive effect; it would prevent the issue of whether or not a document is subject to Parliamentary scrutiny being thought to depend upon the use of a magic formula in an enabling Act whereby the particular name of the class or type which was to be issued was preceded by the preposition "by"; it would preclude the existence of a class of instruments, the number of which may be untold, which are unpublished and unregistered.

47. The MacGuigan Committee recommended ¹⁶ the following definition of "regulation", the only classification of documents proposed, viz:

"'regulation' means

Il faudrait ensuite isoler nettement les documents ou catégories de documents que l'on souhaite voir assujettis à la vérification du Parlement et les autres, en rédigeant une définition d'un «texte réglementaire» qui comprendrait les premiers et exclurait précisément les autres. Quoique cette méthode puisse être possible logiquement, ce serait une tâche extrêmement difficile, qui donnerait presque certainement lieu à des omissions imprévues et qui entraînerait une certaine confusion. A cet égard, l'alinéa 2 (1) d) actuel de la Loi sur les textes réglementaires peut servir d'exemple.

Une deuxième méthode consisterait à laisser au Parlement, lorsqu'il édicte une loi qui confère le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées, de préciser si les mesures adoptées devront faire l'objet d'une vérification. C'est la méthode adoptée dans le *Statutory Instruments Act* du Royaume-Uni pour les mesures législatives établies après 1947. Si le Parlement décide que la fonction d'établir des mesures législatives subordonnées doit s'exercer «par texte réglementaire», la mesure subordonnée fera donc l'objet d'une vérification du Parlement. Si le Parlement omet l'expression «par texte réglementaire», la mesure législative subordonnée, qui demeure subordonnée et peut être contestée devant les tribunaux dans les circonstances appropriées, comme étant *ultra vires*, échappe à la vérification. Si cette méthode était adoptée, on éprouverait encore des grandes difficultés à classer les mesures législatives subordonnées qui existent déjà et celles qui seront établies par la suite en vertu des lois déjà en vigueur où, bien sûr, l'expression «par texte réglementaire» ne figure pas. La législation du Royaume-Uni, où le problème a été réglé catégoriquement, prouve bien que ce dernier n'est pas insoluble. Cependant, la confusion créée par l'actuel alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires ne pourrait qu'aggraver la situation et il faudrait le modifier de toute manière. Dans ce cas, il vaudrait peut-être mieux supprimer entièrement le système actuel des définitions et utiliser une méthode différente. (Un résumé détaillé de la définition britannique figure à l'annexe I.)

La troisième possibilité, que le Comité préfère nettement, consiste à suivre les recommandations présentées à l'origine par le Comité MacGuigan et de n'avoir qu'une seule catégorie de documents définie d'une manière large. Cela supprimerait la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire»; ainsi, tous les documents de la classe désignée seraient assujettis à des procédures uniformes quant à l'enregistrement, la publication et les restrictions portant sur l'effet rétroactif; il ne serait plus possible de prétendre qu'un document fait l'objet de la vérification du Parlement uniquement si l'on a recours à une formule magique dans la loi habilitante, par laquelle le nom précis de la catégorie ou du type de document devant être établi est énoncé et précédé par la préposition «par»; il supprimerait l'existence d'une catégorie de textes réglementaires dont le nombre est peut-être fabuleux et qui ne sont ni publiés ni enregistrés.

47. Le Comité MacGuigan avait recommandé ¹⁶ qu'on définisse un «règlement», classe unique de documents qu'il avait proposée, de la manière suivante:

«règlement signifie

(i) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation, or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament;

(ii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power conferred by or under the prerogative rights of the Crown and having force of law;

(iii) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document made in the exercise of a legislative power coming within sub-paragraphs (i) and (ii) and which has been subdelegated;

(iv) a rule, order, regulation, directive, by-law, proclamation or any other document for the contravention of which a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament;

but does not include a rule, order, regulation, directive, or by-law or any other document of a legislative character of a corporation incorporated by or under an Act of Parliament, which is not a Crown Corporation, unless such a rule, order, regulation, by-law or document comes within sub-paragraph (iv)."

The Committee observed:

"This definition casts the net as widely as is reasonably possible. All exercises of subordinate law-making power are covered (except those of private corporations) and, so that the matter is put beyond doubt, all regulations, etc. for the contravention of which penalties are prescribed, are also covered."

The Committee further noted that its suggested definition would bring within its sweep many departmental guidelines and directives. Whether or not this would always be the case the Committee recommended that all such departmental directives and guidelines be published and subjected to parliamentary scrutiny. Although narrower than the word "regulation" as defined in the Interpretation Act, (paragraph 49 *infra* and Appendix I) it might have included Departmental Guidelines and Circulars to the extent that they embodied substantive or procedural rules, for such rules can only be issued by warrant either of statute, or of the Prerogative as limited by statute and as defined by the common law. Neither the Crown nor its responsible advisers, either collectively or individually, have the power to make any rule otherwise than they are empowered either by statute or by the Prerogative, and no new offence can be created under the latter. (The Case of the Proclamations, 1610).^{16A}

This definition would, however, still be bedevilled by the use of the phrase "made in the exercise of a legislative power" and the distinction thereby imported, by the Crown's advisers, between rules of law binding the Crown's subjects and rules binding only the Crown's servants or agents. This distinction

(i) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

(ii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité des droits privilégiés de la Couronne et ayant force de loi,

(iii) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif tombant sous les sous-alinéas (i) et (ii) qui a été subdélégué,

(iv) une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, un arrêté, une proclamation, ou tout autre document pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement,

mais ne comprend pas une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une directive, ou un arrêté de caractère législatif d'une corporation constituée par une loi du Parlement ou en vertu d'une telle loi, qui n'est pas une société de la Couronne, à moins que la règle, le décret ou l'ordonnance, le règlement, l'arrêté ou le document ne tombe sous le sous-alinéa (iv)."

Le Comité déclarait:

«Cette définition couvre tout ce qui est raisonnablement possible. Tous les cas d'exercice du *pouvoir législatif* subordonné (sauf ceux des sociétés privées) sont inclus et pour ne laisser aucun doute, le sont aussi tous les règlements, etc., pour l'infraction desquels des peines sont prescrites.»

Le Comité faisait remarquer plus loin que la définition qu'il proposait pourrait s'étendre à de nombreuses lignes directrices et directives ministérielles. Que la situation se présente ou non, le Comité recommandait que toutes les lignes directrices et directives ministérielles soient publiées et assujetties à la vérification du Parlement. Bien que cette définition d'un «règlement» soit plus étroite que celle qui figure dans la Loi d'interprétation, (par. 49 du présent document, Annexe I) elle aurait pu s'étendre aux lignes directrices et circulaires des ministères, dans la mesure où elles auraient contenu des règles de droit positif ou de procédure, règles qui ne peuvent être établies que sous le régime d'une loi ou en vertu de la prérogative telle que limitée par la loi et définie par la *common law*. Ni la Couronne, ni ses conseillers autorisés collectivement ou individuellement, n'ont le pouvoir d'établir quelque règle à moins qu'ils n'en aient été investis soit par statut, soit par la prérogative, et le pouvoir conféré par cette dernière ne s'étend pas à la création d'infractions. (The Case of the Proclamations, 1610).^{16A}

Cependant, cette définition ne résoudrait pas la question de l'expression «établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif» et de la distinction faite par les conseillers de la Couronne entre les règles législatives exécutoires pour les sujets de la Couronne et celles qui n'engagent que les fonctionnaires ou agents de la

has been adverted to above. If it were maintained it might well mean that the MacGuigan definition would not include Departmental Guidelines, Circulars and Directives.

48. The Committee concludes, therefore, that the solution is to take the sum of law making, and of rule making, exercised by the Crown and its agencies and by any other delegate or sub-delegate of Parliament, whether made pursuant to a statute or to the Prerogative, and to declare the whole, in principle, subject to Parliamentary scrutiny. This would seem to be in keeping with constitutional principle and the desire of Parliament to exercise some supervision over the Crown's subordinate and prerogative law making activities. If then it were desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, those documents or classes would have to be defined, and, since they would be exceptions, they would be narrowly construed, any ambiguity being resolved in favour of scrutiny and against exclusion. If need be, a statutory direction to this effect could be included in the legislation.

49. The execution of this plan would appear to be in conformity with the thrust of the Interpretation Act, which defines an "enactment" as "an Act or regulation or any portion of an Act or regulation" and a "regulation" as *including*

"an order, regulation, Order in Council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council."

The Committee is aware that at the time the Statutory Instruments Bill was being considered in the Commons there were suggestions that, if the Bill were to prove successful after enactment, consideration would be given to amending the definitions of "enactment" and "regulation" in the Interpretation Act to accord with the definitions contained in Clause 2 of the Statutory Instruments Act. The Committee is, of course, now suggesting that the reverse pattern of amendment should be considered.

50. The Committee's proposal is predicated upon certain principles, some at least of which might not be regarded as non-controversial. It is only proper, therefore, that those principles should be stated.

(i) The Crown can only make rules, even rules binding its own servants, by dint of statutory authority or the Prerogative, including the prerogative right to operate the Civil Service in the absence of any controlling legislation, provided all statutes and the common law are observed.

(ii) Ministers of the Crown possess no greater law or rule making functions than the Crown itself possesses, unless a power to make law or rules is specifically conferred upon a Minister *eo nomine* by statute.

Couronne. Cette distinction a déjà fait l'objet de commentaires plus haut. Si elle était maintenue, il se pourrait fort bien que la définition de MacGuigan ne comprenne pas les lignes directrices, directives et circulaires ministérielles.

48. Le Comité en conclut donc que la solution consisterait à faire la somme de la législation et de la réglementation établies par la Couronne et ses organismes et tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement,—éditées en vertu tant d'une loi que de la prérogative—et d'en déclarer l'ensemble, assujéti en principe à la vérification du Parlement. Cette attitude semblerait respecter les principes constitutionnels et le désir du Parlement d'exercer un certain contrôle sur les activités législatives réalisées par voie de mesure subordonnée et en vertu de la prérogative. Si l'on souhaitait ensuite soustraire certains documents ou certaines catégories de documents à cette vérification, il faudrait les définir, et comme il s'agirait d'exceptions, interpréter le libellé d'une manière stricte, toute ambiguïté devant être résolue en faveur de la vérification par rapport à l'exclusion. Si nécessaire, la loi pourrait comporter une directive expresse à cet effet.

49. La mise en vigueur de ces propositions semblerait conforme à l'esprit de la Loi d'interprétation, qui définit un «texte législatif» comme «une loi ou un règlement», comme *comportant*

«une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi

a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou

b) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité».

Le Comité sait que pendant l'étude par les Communes du bill sur les textes réglementaires, certaines propositions voulaient que, si le bill donnait d'excellents résultats après son adoption, on songerait à modifier les définitions de «texte législatif» et «règlement» dans la Loi d'interprétation pour qu'elles concordent avec celles de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité, bien sûr, propose maintenant que la mesure inverse soit étudiée.

50. La proposition du Comité s'appuie sur certains principes qui sont susceptibles, dans certains cas du moins, de prêter à controverse. Il est par conséquent nécessaire de les exposer.

(i) La Couronne ne peut faire des règles, même des règles liant ses propres fonctionnaires, qu'en vertu d'une autorisation statutaire ou de la prérogative, cette dernière comprenant le droit privilégié d'administrer la fonction publique en l'absence de toute loi à cet effet, pourvu que toutes les lois et la *common law* soient respectées.

(ii) Les ministres de la Couronne ne possèdent aucune fonction législative ou réglementaire plus grande que celle que la Couronne elle-même possède, à moins qu'un pouvoir

(iii) Consequently, even ministerial guidelines or instructions are as important, from the point of view of Parliamentary scrutiny of the Crown's law and rule making functions, as Orders in Council, ministerial regulations and the rest.

(iv) The Committee desires that, in principle, all subordinate law and rules made by the Crown and by those put in authority under the Crown, or by any other delegate or sub-delegate of Parliament, should be subject to Parliamentary supervision, unless specifically excluded.

(v) Any exceptions from such supervision should be made explicitly and be justified on some compelling grounds. (For examples of what may be considered as justifiable exclusion on such grounds see section 21 of the Statutory Instruments Regulations (reproduced as Appendix II to this Report).

(vi) All subordinate laws and rules should, unless again there are compelling reasons to the contrary, be registered centrally and published.

(vii) All subordinate laws and rules should, unless compelling reasons to the contrary are made out and exceptions are specifically provided for, be subject to the same general and statutory rules governing registration, publication, the time limits in which both must take place, and the possibility of retroactive effect.

51. As a final quirk of the Statutory Instruments Act, there stands the definition of a "regulation-making authority" which is stated in section 2 (1) (c) of the Act to mean:

"any authority authorized to make regulations and, with reference to any particular regulation or *proposed* regulation, means the authority that made or *proposes to make* the regulation."

This clearly means that in respect of regulations which are authorized to be made by the Governor in Council, the regulation-making authority is the Governor in Council both in respect of regulations he has made and proposes to make, as for instance under the Motor Vehicle Safety Act, which provides for proposals for regulations to be published so that interested groups may make representations. Only after those representations have been considered may the regulations themselves be made.

Section 3 (1) of the Statutory Instruments however, provides that where a "regulation-making authority" proposes to make a regulation it shall cause to be forwarded to the Clerk of the Privy Council three copies of the proposed regulation in both official languages". It is plainly nonsense to interpret this as meaning that the Governor in Council shall forward three copies to his Clerk. And in fact the section is not interpreted or applied in that way at all. It is the Department of State or other governmental agency, upon whose behalf a Member of the Privy Council will recommend the regulations to the Governor in Council, which is considered to be the regulation-

législatif ou un pouvoir de réglementation ne soit conféré à un ministre nommément désigné par la loi.

(iii) Par conséquent, même les lignes directrices ou instructions ministérielles sont aussi importantes, du point de vue de la vérification par le Parlement des fonctions législatives et réglementaires de la Couronne, que les décrets du Conseil, les règlements ministériels, etc.

(iv) Le Comité désire qu'en principe toutes les mesures législatives et règles subordonnées édictées par la Couronne, les mandataires de celle-ci et tout délégué ou subdélégué du Parlement, soient assujetties à la vérification du Parlement, à moins qu'elles n'y soient expressément soustraites.

(v) Toute exception à cette vérification devrait être faite explicitement et être justifiée par des motifs péremptoirs. (Pour des exemples de ce qui peut être considéré comme une exclusion justifiable pour des motifs péremptoirs, voir l'article 21 du Règlement sur les textes réglementaires qu'on trouvera à l'Annexe II du présent rapport).

(vi) Toutes les mesures législatives et règles subordonnées devraient, à moins encore ici, de motifs péremptoirs les y soustrayant, être enregistrées auprès d'une seule instance et publiées.

(vii) Toutes les mesures législatives et règles subordonnées devraient, à moins que des motifs péremptoirs ne les y soustraient et que des exceptions ne soient expressément prévues, être soumises aux mêmes règles générales et statutaires régissant l'enregistrement et la publication, les délais qui s'appliquent à ces deux étapes et la possibilité d'effet rétroactif.

51. Enfin, dernière équivoque de la Loi sur les textes réglementaires, la définition d'«autorité réglementante» est énoncée, à l'alinéa 2 (1) c) de la Loi, comme suit:

«toute autorité investie du pouvoir d'établir des règlements et, en ce qui concerne un règlement ou *projet* de règlement particulier, désigne l'autorité qui a établi ou *se propose d'établir* le règlement:»

Il faut nettement en conclure qu'en ce qui a trait aux règlements qui peuvent être établis par le gouverneur en conseil, l'autorité réglementante est le gouverneur en conseil à la fois en ce qui a trait aux règlements qu'il a établis et ceux qu'il se propose d'établir, comme aux fins de la Loi sur la sécurité des véhicules à moteur, qui prévoit que des propositions de règlements soient publiées de façon à ce que les groupes intéressés puissent présenter leurs observations. Ce n'est qu'après l'étude de ces observations que les règlements eux-mêmes peuvent être établis.

Toutefois, le paragraphe 3 (1) de la Loi sur les textes réglementaires stipule que lorsqu'une «autorité réglementante» se propose d'établir un règlement, elle doit envoyer au greffier du Conseil privé trois copies du projet de règlement dans les deux langues officielles. Il est parfaitement ridicule d'interpréter ce paragraphe comme une obligation pour le gouverneur en conseil de faire parvenir trois copies à son greffier. Et en fait, l'article n'est ni interprété ni appliqué dans ce sens. C'est le ministère de l'État ou un autre organisme gouvernemental, au nom duquel un membre du Conseil privé recommandera les règlements au gouverneur en conseil, qui est considéré comme

making authority and which sends in three copies of its "proposed regulations" for scrutiny by the Legal Advisers to the Privy Council Office.

52. Turning next to section 9 (2) of the Statutory Instruments Act, the phrase "regulation-making authority" is used again, this time in the context of the coming into force of regulations (not statutory instruments). Section 9 (1) provides for an exception to the rule that a regulation shall not come into force on a day earlier than the day on which it is registered. It may do so if it expressly states that it comes into force on a day earlier than the day of registration *and* if it is registered within seven days after it is made (usually the date of the passing of the requisite Order in Council). Subsection 9 (2) provides that if this exception is made use of "the regulation-making authority shall advise the Clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered". Again, it would seem nonsensical to suggest that the Governor in Council should so advise his own servant, the Clerk.

In applying section 9 (2) it has likewise been assumed in practice that the "regulation-making authority", in the case of a regulation made by the Governor in Council on the recommendation of a Minister of the Crown, is that Minister's Department or Ministry, that is to say, the Department of Ministry which proposed the draft regulation which, after scrutiny by the Legal Advisers to the Privy Council Office, became the basis of the recommendation to His Excellency in Council. To construe the provision otherwise would lead to the absurd result that the Governor in Council must advise his own servant, the Clerk, in writing as to the reasons why it was not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered, knowledge of which reasons would in any event be peculiar to the Ministry or Department concerned and be unknown to His Excellency in Council unless he were advised of them. Again, this is reflected in actual practice and the Assistant Clerk of the Privy Council always demands reasons from Departments and authorities which have inserted effective dates in regulations earlier than the day on which registration can be accomplished. The Committee understands that the Assistant Clerk is often dissatisfied with the reasons given and strikes out the earlier effective date before the draft regulation is submitted to the Council.

53. The Committee considers that it should be entitled to know why any particular regulation had to come into force before it was registered. This is important as it is an exception to a fundamental rule which itself is not above criticism in that it causes regulations to come into force before they are published. However, refuge has been taken in the definition of "regulation-making authority", and the information has either been given in the most general and therefore uninformative terms, or refused on the ground that the Governor in Council can not be required to give reasons for causing a regulation to come into effect before registration.

54. The Committee considers that the words "regulation-making authority" should be re-defined to make clear that in

l'autorité réglementante et qui envoie en trois exemplaires ses projets de «règlements» pour qu'ils soient étudiés par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

52. Si l'on se penche ensuite sur le paragraphe 9 (2) de la Loi sur les textes réglementaires, on constate que l'expression «autorité réglementante» revient cette fois, dans le contexte de l'entrée en vigueur des règlements (non des textes réglementaires). Le paragraphe 9 (1) prévoit une exception à la règle selon laquelle un règlement ne doit pas entrer en vigueur à une date antérieure au jour où il est enregistré. Il peut le faire s'il indique expressément qu'il entre en vigueur à une date antérieure au jour de son enregistrement *et* s'il est enregistré dans les sept jours qui suivent la date où il a été établi (habituellement la date de l'adoption du décret du Conseil). Le paragraphe 9 (2) stipule que si cette exception est utilisée, «l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.» A nouveau, il semblerait insensé que le gouverneur en conseil en informe son propre agent, le greffier.

De même, en ce qui concerne l'application du paragraphe 9 (2), on a présumé, en pratique, que l'«autorité réglementante», dans le cas d'un règlement établi par le gouverneur en conseil sur la recommandation d'un ministre de la Couronne, constitue le ministère même, c'est-à-dire celui qui a proposé le projet de règlement qui, après avoir été examiné par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, a servi de fondement à la recommandation adressée à Son Excellence en conseil. Interpréter différemment cette disposition engendrerait l'obligation absurde pour le gouverneur en conseil, d'informer son propre agent, le greffier, par écrit pour lui donner les raisons pour lesquelles il n'est pas souhaitable que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement, raisons que connaîtrait de toute manière seulement le ministère intéressé, et qui seraient inconnues de Son Excellence en conseil à moins qu'elle n'en soit informée. Ici encore, la pratique réelle suit ce principe, et le greffier adjoint du Conseil privé demande toujours leurs raisons aux ministères et autorités qui ont indiqué des dates d'entrée en vigueur dans les règlements qui sont antérieures à celle où l'enregistrement peut être effectué. Le Comité croit savoir que souvent, le greffier adjoint ne se laisse pas convaincre et biffe la date d'entrée en vigueur antérieure avant que le projet de règlement soit présenté au Conseil.

53. Le Comité estime qu'il devrait être mis au courant des raisons pour lesquelles un règlement particulier devrait entrer en vigueur avant son enregistrement. L'importance de cette question est attribuable au fait qu'il s'agit là d'une exception à une règle fondamentale qui elle-même n'est pas au-dessus de toute controverse, en ce qu'elle établit l'entrée en vigueur des règlements avant leur publication. Toutefois, on s'est réfugié dans la définition d'«autorité réglementante», et les renseignements pertinents ont soit été donnés dans les termes les plus généraux et par conséquent vagues, ou refusés pour le motif que le gouverneur en conseil ne peut pas être tenu de donner ses raisons pour avoir fait entrer en vigueur un règlement avant son enregistrement.

54. Le Comité considère que l'expression «autorité réglementante» devrait être redéfinie de manière que soit précisé

respect of regulations made by the Governor in Council they mean the Department, Ministry or other body which recommends the draft Order to the Governor in Council. It will be necessary also to provide that reasons furnished under section 9 (2) should be made available to the Committee, for otherwise as included in a submission to the Governor in Council they could be regarded as a secret matter within the confidence of the Privy Council. The amendment would also remove the Clerk of the Council from the untenable and improper position of requiring written reasons from the Council. The Committee understands that this approach is not now opposed in principle by the Privy Council Office.

55. It was only to be expected that in the drafting of the bill for an Act which marked an entirely new departure in Canadian law, there would be at least one omission. Section 32 of the Statutory Instruments Act provided that any regulation made before the passing of the Act, which was not published in the Canada Gazette and which is of a type which would not be exempted from publication if made after the commencement of the Act, would cease to have effect on 1st January 1973 unless transmitted to the Clerk of the Privy Council, who was then bound to register it. There is, however, no provision in section 32 requiring the publication of such regulations when registered. The Committee can not believe that this omission was other than accidental.

One of the largest single groups of regulations required to be registered, but not published, under section 32, consists of the Regulations of the Royal Canadian Mounted Police. The Commissioner has volunteered the Regulations for publication but they have not appeared in the Canada Gazette.

When once a new consolidation of regulations appears the problem will disappear. Yet the consolidation may be delayed and there may well be statutory instruments registered under section 32 which will not be included in the consolidation. Therefore, the Committee believes that all the statutory instruments registered under section 32 should now be published and, if legislative authority is necessary, the Statutory Instruments Act should be amended accordingly.

F.—MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS

56. The Committee has consistently maintained from its inception that the enabling authority for subordinate legislation should be clearly and adequately identified to the end that ordinary folk may know whence comes the power to make the manifold rules which affect them. It is not enough that the identification of enabling authority should be a skill known only to competent lawyers versed in both the ways of the Canada Gazette and of the hundreds of enabling statutes. Similarly, the Committee has not thought it unreasonable that departments of state and regulation-making authorities which must surely be presumed to know the precise authority on which they rely, and its actual place of publication, should disclose this information on the face of regulations and other statutory instruments as they appear in public form, whether

qu'en ce qui a trait aux règlements établis par le gouverneur en conseil, elle désigne le ministère ou tout autre organisme qui recommande le projet de décret au gouverneur en conseil. Il faudrait également stipuler que les raisons fournies en vertu du paragraphe 9 (2) soient mises à la disposition du Comité, car autrement, incluses dans la requête au gouverneur en conseil, elles pourraient être considérées comme confidentielles et du ressort exclusif du Conseil privé. Cette modification aurait en outre l'avantage de libérer le greffier du Conseil de cette obligation illogique d'exiger des raisons écrites du Conseil même. Le Comité croit savoir que présentement le Bureau du Conseil privé ne s'oppose pas en principe à cette façon de procéder.

55. On pouvait normalement s'attendre à ce que dans la rédaction d'un projet de loi qui constituait une innovation dans le droit canadien, il se produise au moins une omission. L'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires stipule que tout règlement établi avant l'adoption de la Loi, qui n'avait pas été publié dans la Gazette du Canada, et qui n'appartenait pas à une catégorie soustraite à la publication s'il était établi après l'entrée en vigueur de la Loi, cesserait d'avoir effet le 1^{er} janvier 1973 à moins qu'il n'ait été transmis au greffier du Conseil privé qui était dès lors tenu de l'enregistrer. Il n'y a toutefois aucune disposition dans l'article 32 qui exige la publication de tels règlements lorsqu'ils sont enregistrés. Le Comité ne peut pas croire que cette omission ait été autre qu'accidentelle.

Les règlements de la Gendarmerie royale du Canada constituent l'un des plus importants règlements qui doivent être enregistrés mais non publiés en vertu de l'article 32. Le Commissaire a de lui-même proposé la publication de ces règlements, mais ils n'ont pas encore paru dans la Gazette du Canada.

Lorsqu'il y aura une nouvelle codification des règlements, le problème disparaîtra. Mais cette codification peut être retardée et il se peut très bien qu'il y ait des textes réglementaires qui ont été enregistrés en vertu de l'article 32 et qui ne seront pas compris dans la codification. Toutefois, le Comité croit que tous les textes réglementaires enregistrés en vertu de l'article 32 devraient maintenant être publiés et, si une autorisation législative est nécessaire, la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée en conséquence.

F.—QUESTIONS RELATIVES À LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

56. Le Comité n'a cessé de soutenir depuis sa création que le pouvoir habilitant d'une mesure législative subordonnée devrait être clairement et adéquatement identifié de sorte que le profane puisse savoir d'où provient le pouvoir d'établir les multiples règles qui le touchent. Il est inacceptable que la possibilité d'identifier le pouvoir habilitant soit uniquement à la portée de juristes compétents rompus au défrichage de la Gazette du Canada et versés dans les centaines de lois habilitantes. De même, le Comité n'a pas jugé déraisonnable que les ministères de l'État et les autorités réglementaires, dont on peut sûrement présumer qu'ils connaissent l'autorité précise sur laquelle ils s'appuient, et son lieu effectif de publication, divulguent d'abord ce renseignement dans les règlements et autres textes réglementaires sous la forme dans laquelle ils

in the Canada Gazette Part II or in office copies available in some limited number of cases through the successors of the Government of Canada Bookstores.

57. Consequently, the Committee has insisted on the recital of the precise section or sections of enabling statutes which are relied upon for the authority to make a particular regulation or statutory instrument. This requirement extends to reciting the substantive provisions of statutes which are utilized under cover of such general enabling powers as "... may make regulations prescribing anything which by this Act may be prescribed". It also includes the identification of chains of authority as where the Treasury Board is authorized by or under section 5 (2) of the Financial Administration Act to act in the stead of the Governor in Council for the purpose of making regulations under the several Superannuation Acts or under such provisions of any other Acts as specified by the Governor in Council which relate to matters specified in section 5 (1) of the Financial Administration Act.

58. The Committee is happy to report that clear identification of relevant sections of enabling statutes is now all but universally made by all departments and authorities. The Committee regrets that the Honourable the Treasury Board has adopted the new practice only intermittently.

59. The Committee has also required the disclosure of both primary and intermediate enabling authority. The Aeronautics Act, section 6 (2), for example empowers the Governor in Council to approve of regulations made by the Minister authorizing the Minister to make Orders or directions with respect to such matters coming within section 6 as the regulations may prescribe. This power has been exercised in section 104 of the Air Regulations. The Committee's view is that both the enabling section in the Act (section 6) and the enabling section of the Air Regulations (section 104) must be recited in any Order made by the Minister. This requirement is now almost always met by departments and other authorities

60. In other matters relating to the form of statutory instruments the Committee has not been successful in achieving improvements. The form of a statutory instrument is not at present prescribed or regulated except in the case of those instruments which take the form of Orders in Council, which include the bulk of the "regulations" as defined in the Statutory Instruments Act. The Clerk of the Privy Council has laid down guidelines for the form of recommendations to the Governor in Council. In addition, the officers of the Privy Council Office responsible for Part II of the Canada Gazette follow certain rules which affect the format of statutory instruments as published in the Gazette as also the information which those instruments disclose about the authority for their making, the prior state of the principal instrument about to be amended, and the place of publication of any other instrument referred to in the new instrument. The Legal Advisers to the Privy Council Office, who are officers of the Department of Justice, do not see themselves as having the power to force changes as to form on either departments or the Privy Council Office. It is said that the actual form of the content of an instrument is beyond the Legal Advisers' purview, and that the

sont portés à la connaissance du public, que ce soit dans la Partie II de la Gazette du Canada ou tirés à part disponibles, dans un nombre limité de cas, chez les successeurs des librairies du gouvernement du Canada.

57. Par conséquent, le Comité a insisté pour que soit énoncé l'article ou les articles précis des lois habilitantes desquelles on tire le pouvoir d'établir un règlement ou un texte réglementaire particulier. Le Comité exige également que soient énoncées les dispositions de fond des lois qui confèrent des pouvoirs habilitants généraux tels que «... établir des règlements prescrivant toute chose qui, aux termes de la présente loi, peut être prescrite.» Le Comité exige aussi l'identification des chaînes de pouvoirs habilitants, par exemple lorsque le Conseil du Trésor est autorisé par le paragraphe 5 (2) de la Loi sur l'administration financière à agir à la place du gouverneur en conseil afin d'établir des règlements sous le régime des diverses lois sur la pension de retraite ou des dispositions de toute autre loi tel que précisé par le gouverneur en conseil, concernant les questions mentionnées au paragraphe 5 (1) de la Loi sur l'administration financière.

58. Le Comité est heureux de déclarer que pratiquement tous les ministères et autorités effectuent maintenant une identification claire des articles pertinents des lois habilitantes. Il déplore cependant que le Conseil du Trésor ne suive cette nouvelle pratique que de façon intermittente.

59. Le Comité a aussi exigé la divulgation des pouvoirs habilitants primaires et intermédiaires. Le paragraphe 6 (2) de la Loi sur l'aéronautique, par exemple, confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver des règlements établis par le ministre autorisant le ministre à édicter des ordonnances ou des directives concernant les questions auxquelles s'applique l'article 6 comme les règlements peuvent le prescrire. Ce pouvoir a été exercé à l'article 104 du Règlement de l'air. Le Comité est d'avis qu'à la fois l'article habilitant de la Loi (article 6) et l'article habilitant du Règlement de l'air (article 104) doivent être cités dans toute ordonnance établie par le ministre. Cette exigence est maintenant presque toujours remplie par les ministères et les autres autorités.

60. Relativement à d'autres questions traitant de la forme des textes réglementaires, le Comité n'a pas réussi à susciter des améliorations. La forme d'un texte réglementaire n'est pas prescrite ni réglementée à l'heure actuelle sauf dans le cas des textes qui prennent la forme de décrets du Conseil, ce qui inclut la plus grande partie des «règlements» tels que définis dans la Loi sur les textes réglementaires. Le greffier du Conseil privé a établi des directives concernant la forme des recommandations adressées au gouverneur en conseil. De plus, les agents du Bureau du Conseil privé chargés de la Partie II de la Gazette du Canada suivent certaines règles qui touchent la présentation des textes réglementaires publiés dans la Gazette et également les renseignements que ces textes contiennent sur l'autorité en vertu de laquelle ils sont établis, l'état préalable du texte principal qui est sur le point d'être modifié, et le lieu de publication de tout autre texte mentionné dans le nouveau texte. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui relèvent du ministère de la Justice, considèrent qu'ils n'ont pas le pouvoir d'imposer des changements de forme aux ministères ou au Bureau du Conseil privé. On dit que la forme du contenu d'un texte dépasse leur compétence, et qu'elle est

form is often settled after the draft of the contents has been scrutinized by them. The Committee, however, cognizant of the great influence, if not power, of the Department of Justice in all matters pertaining to statutory instruments, is not convinced that the further changes it desires could not readily be brought about if the Department so wished. Certainly it is clear that with respect to statutory instruments made by Order in Council the Clerk of the Privy Council can insist on changes in format, including the disclosure of the information just mentioned.

61. The Committee considers the present position deficient in several respects. The first relates to the giving of references, either by footnotes or direct mention in the text, to all the enabling authority and to all instruments mentioned in a statutory instrument. The Committee believes that the most convenient method is the use of the footnote to show the place and date of publication and the registration number, if one exists. The former Registrar of Statutory Instruments at the Privy Council Office undertook to provide footnote references only for those instruments which can not be traced by reference to the Index to Part II of the Canada Gazette. (These are usually Orders in Council which were not regarded as regulations under the old Regulations Act or have not been regarded as statutory instruments after 1972 under the Statutory Instruments Act). The Committee does not accept that the subject must have access to and know how to use the Index to Part II of the Canada Gazette before he can ascertain the reference to another instrument mentioned in a statutory instrument. This knowledge is peculiarly within the competence of the departmental officials who draft statutory instruments and of the officers of the Registry of Statutory Instruments who are expert in the use of the Index. Consequently, the Committee believes that the trifling expense involved should be incurred so that footnote references are given for the Ontario Milk Order, for example, which is the intermediate enabling authority for numerous regulations made ultimately under the Agricultural Products Marketing Act. The newly appointed Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) and Registrar have agreed to review their Office's position.

62. Similarly, the Committee believes that where an enabling power in a statute has been amended since the last Revision of Statutes (1970) the preamble to the statutory instrument made in reliance on that power should recite not only the relevant section number or numbers and the name of the Act but also the reference to any amending statute which has amended that enabling power. The Committee is aware that in terms of section 32 of the Interpretation Act it is legally *sufficient* to recite only the name of the statute, leaving the subject to hunt for any relevant amendments in the Index to Part III of the Canada Gazette. But the Committee does not regard legal sufficiency as the relevant consideration. The Committee wishes statutory instruments, on their face, to be as comprehensible and self-contained and to reveal as much information about themselves as is possible. The governing consideration in the Committee's view is not whether a lawyer, or one well versed in the art of statutory instruments, will find

souvent établie après qu'ils ont examiné l'avant-projet. Le Comité, toutefois, conscient de la grande influence, sinon du pouvoir, du ministère de la Justice pour toutes les questions qui se rapportent aux textes réglementaires, n'est pas convaincu que les autres changements qu'il voudrait apporter ne pourraient pas être facilement effectués par le Ministère si celui-ci le désirait. Il est certes évident qu'en ce qui a trait aux textes réglementaires édictés par un décret du Conseil, le greffier du Conseil privé peut insister sur des changements de présentation, notamment sur l'inclusion des renseignements dont il est question plus haut.

61. Le Comité considère que la situation actuelle laisse à désirer sous plusieurs aspects. Premièrement, il convient de parler de la façon dont on renvoie, soit par une note en bas de page ou par une mention directe dans le texte, à tous les pouvoirs habilitants et à tous les textes mentionnés dans un texte réglementaire. Le Comité croit que la méthode la plus pratique consiste à utiliser la note en bas de page pour indiquer le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il y a lieu. L'ancien registraire des textes réglementaires du Bureau du Conseil privé avait entrepris de faire des renvois en bas de page uniquement pour les textes qu'il est impossible de retrouver dans l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada (Il s'agissait habituellement des décrets du Conseil qui n'étaient pas considérés comme des règlements aux termes de l'ancienne Loi sur les règlements ou qui n'étaient pas considérés comme des textes réglementaires après 1972 aux termes de la Loi sur les textes réglementaires). Le Comité n'accepte pas que le sujet soit tenu d'avoir accès à l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada et de savoir s'en servir pour retrouver un autre texte mentionné dans un texte réglementaire. Cette connaissance est plus particulièrement de la compétence des agents ministériels qui rédigent les textes réglementaires et de celle des agents chargés du registre des textes réglementaires qui sont experts dans l'utilisation de l'Index. Par conséquent, le Comité croit qu'il conviendrait de faire la dépense minime que comporte l'inclusion d'un renvoi en bas de page à, par exemple, l'Ordonnance sur le lait de l'Ontario, qui constitue le pouvoir habilitant intermédiaire de nombreux règlements établis ultimement en vertu de la Loi sur la commercialisation de produits agricoles. Le greffier adjoint du Bureau du Conseil privé (décrets du Conseil) qui vient d'être nommé et le registraire ont accepté de reconsidérer l'attitude du Bureau.

62. Dans le même ordre d'idées, le Comité croit que lorsqu'un pouvoir habilitant dans une loi a été modifié depuis la dernière révision des lois (1970), le préambule du texte réglementaire établi conformément à ce pouvoir devrait non seulement citer le ou les numéros pertinents de l'article et le nom de la loi, mais également renvoyer à toute loi modificatrice qui touchait ce pouvoir habilitant. Le Comité sait qu'aux termes de l'article 32 de la Loi d'interprétation, il est légalement *suffisant* de ne citer que le titre de la loi et de laisser le sujet rechercher toute modification pertinente dans l'Index de la Partie III de la Gazette du Canada. Mais le Comité ne considère pas cette suffisance légale comme une considération pertinente. Le Comité désire que les textes réglementaires, dans leur présentation, soient les plus compréhensibles et autonomes possible et contiennent le plus de renseignements possible à leur sujet. Selon le Comité, il faut se demander avant tout non pas si un juriste, ou une personne très versée à

all the relevant material he needs in the several indices and parts of the Gazette, but whether the layman will be able to identify not only all the relevant documents but their place of publication also.

63. The Principal Legal Adviser to the Privy Council Office has offered to suggest to the Registrar of Statutory Instruments that when next the guidelines for submission of recommendations to the Governor in Council are revised he might insert a provision that reference be given to any statute which amends an enabling power and which is subsequent to the then latest Index to Part III of the Gazette. The Committee can not regard this proposal as acceptable. First, it is merely an offer to suggest. Secondly, the guidelines, even if amended as suggested, relate only to Orders in Council and not to any other statutory instruments. Thirdly, it is still predicated upon the availability of the Index to Part III of the Canada Gazette to ordinary folk and the assumption that they will know how to use it. The Committee can not accept either assumption and notes the difficulties its own counsel have faced from time to time in procuring copies on a regular basis of the Canada Gazettes, whether Parts II or III, and the relevant indices.

64. In conformity with its view that a published statutory instrument should be as complete in its form as possible the Committee has requested that a different method be adopted of referring to the existing text of a statutory instrument in an amending instrument. The present practice is to give a footnote reference to the registration date and place of publication of the original statutory instrument and of the last amendment, whether or not that last amendment is relevant to that part of the statutory instrument to be amended. The problem posed, even to experienced legal practitioners and government officers, in ascertaining the present text of any statutory instrument, or of any part of it, can be immense as the last consolidation of the Regulations was in 1955 and even statutory instruments made well after that date may have been amended many times. The former Registrar of Statutory Instruments advised the Committee that it is up to the subject, in attempting to identify the present text of say section 4 of a particular instrument which is now to be amended to have resort to the Index to Part II of the Canada Gazette and to check every single amendment there listed to see which ones, if any, amended section 4. The reference to the latest amendment is given simply to put the subject on notice of the latest amendment to the entire instrument, whether relevant to section 4 or not, so that he can tell whether there is an amendment in existence published since the last quarterly index to the Gazette. The then Registrar, together with the then Assistant Clerk of the Privy Council, declined to make any change in policy (despite the Committee's repeated representations) citing expense and shortage of labour

65. The Committee finds this position totally unacceptable. Its view, put simply, is that the footnotes to an amending statutory instrument should disclose all the relevant amend-

ment, leur lieu de publication.

63. Le conseiller juridique en chef du Bureau du Conseil privé a offert de proposer au registraire des textes réglementaires, qu'il insère, la prochaine fois que les lignes directrices sur la présentation de recommandations au gouverneur en conseil seront révisées, une disposition voulant que soit inclus un renvoi à toute loi qui modifie un texte habilitant et qui est subséquente au dernier index alors paru de la Partie III de la Gazette. Le Comité ne peut pas juger cette proposition acceptable. D'abord, il s'agit simplement d'une offre de proposition. Deuxièmement, les lignes directrices, même si elles sont modifiées comme il est proposé, n'ont trait qu'aux décrets en Conseil et non pas à n'importe quel autre texte réglementaire. Troisièmement, on maintient par là les principes de la facilité d'accès du profane à l'index de la Partie III de la Gazette du Canada et de la présomption qu'il saura comment l'utiliser. Le Comité ne peut accepter ces principes et note les difficultés que ses propres conseillers rencontrent de temps à autre pour se procurer régulièrement des copies de la Gazette du Canada, qu'il s'agisse des Parties II ou III, et des index pertinents.

64. Conformément à son opinion selon laquelle un texte réglementaire publié devrait être le plus complet possible dans sa forme, le Comité a demandé qu'une méthode différente soit adoptée pour renvoyer au texte existant d'un texte réglementaire dans un texte modificateur. À l'heure actuelle, on donne une référence sous forme de renvoi en bas de page à la date d'enregistrement et au lieu de publication du texte réglementaire original et de la dernière modification, que cette dernière modification ait trait ou non au texte réglementaire qui doit être modifié. Le problème que pose, même à des juristes expérimentés et à des agents gouvernementaux, la recherche du texte actuel complet de n'importe quel texte réglementaire, ou d'une partie quelconque de ce dernier, peut être immense puisque la dernière codification des règlements remonte à 1955 et que même les textes réglementaires établis bien après cette date peuvent avoir été modifiés à maintes reprises. L'ancien registraire des textes réglementaires a informé le Comité qu'il incombait au sujet, lorsqu'il tentait d'identifier le texte actuel de l'article 4, par exemple, d'un texte particulier qui doit maintenant être modifié, de consulter l'index de la Partie II de la Gazette du Canada et de vérifier chaque modification qui y est énumérée pour voir celles, s'il y a lieu, qui touchaient l'article 4. Le renvoi à la dernière modification est fait simplement pour mettre le chercheur au courant de la dernière modification du texte, qu'elle ait trait ou non à l'article 4, de façon à ce qu'il puisse déterminer si une modification a été faite et publiée depuis l'index trimestriel le plus récent de la Gazette. Le registraire d'alors, ainsi que le greffier adjoint du Conseil privé à l'époque, ont refusé d'apporter un changement quelconque à cette politique (malgré les requêtes répétées du Comité), prétextant les dépenses et la pénurie de main-d'oeuvre.

65. Le Comité juge cette position totalement inacceptable. Il croit tout simplement que les notes en bas de page d'un texte réglementaire modificateur devraient révéler toutes les modifi-

ments to the statutory instrument as originally made. Yet, only amendments relevant to the text now to be amended should be cited. If the last was in 1971, it should be the last one referred to. If the particular text is being amended for the first time, there should be no reference to amendments and the footnote to the words "as amended" should so state. Consequently, where there is a reference in an instrument to an earlier instrument which has been amended by one or more other instruments, the words "as amended" should be used as at present and there should be a footnote to those words on the following lines:

- (i) If all the amendments are relevant to the matters dealt with in the new instrument, then they are all to be mentioned in the footnote
- (ii) If not all of them are so relevant, then the footnote should read: "The relevant amending (regulation(s)) (instrument(s)) is(are) ..."
- (iii) If there is no relevant amendment, the footnote should read:

"The amending (regulations) (statutory instruments) are not relevant to the subject matter of this Order, regulation ..."

OR

"There is no amendment which relates expressly to the subject matter of this regulation."

To give an illustration in an hypothetical case, if it were proposed to amend section 3 of the Swine Fever Control Regulations, the amending regulation might read, in part:

"... the Swine Fever Control Regulations ¹, as amended ²..."

(1) C 1955, 1216.

(2) The relevant amending regulations are SOR/67-237, SOR/72-417 and SOR/75-616

66. Again the Committee believes that the subject should not be forced to juggle with indices and with numerous amendments, in some instances running literally into hundreds. The knowledge of the relevant amendment(s) must exist, otherwise departments would not know what they were amending and how the projected amendment would alter the law. This knowledge may not now be shared with the Registrar or the Privy Council Office, but the Committee can not see why departments and other regulation-making authorities should not be required to divulge it to the Registrar who could then insert the requisite footnotes at the added expense of a little more type-setting. The Committee is anxious to enlist the co-operation of the Privy Council Office and realizes that the information it wishes to be given does not lie within the power of that Office, but of departments and authorities which should provide it when the draft Orders are forwarded for transmission to Council or when other statutory instruments are transmitted for registration. The Committee appreciates the fact that the present Registrar and Assistant Clerk of the Council are anxious to co-operate with the Committee and are reviewing their Office's position.

cations appropriées au texte réglementaire original, et que seules les modifications pertinentes au texte qui doit maintenant être modifié devraient être citées. Si la dernière remonte à 1971, elle devrait être la dernière à être donnée en référence. Si le texte particulier est modifié pour la première fois, il ne devrait pas y avoir de référence à des modifications et la note en bas de page expliquant le terme «modifié» devrait en faire état. Par conséquent, lorsqu'il y a référence dans un texte à un texte précédent qui a été modifié par ou un plusieurs autres textes, le terme «modifié» devrait être utilisé comme à l'heure actuelle et il devrait être explicité par une note en bas de page selon le mode suivant:

- (i) Si toutes les modifications se rapportent aux questions traitées dans le nouveau texte, elles devraient alors toutes être mentionnées dans la note en bas de page.
- (ii) Si ce n'est pas le cas pour toutes, la note en bas de page devrait alors se lire comme suit: «Le(s) (règlement(s)) (texte(s)) modificateur(s) pertinent(s) est(sont) ...»
- (iii) S'il n'y a aucune modification pertinente, la note en bas de page devrait se lire comme suit:

«Les (règlements) (textes réglementaires) modificateurs ne se rapportent pas à l'objet de la présente ordonnance, du présent règlement ...»

OU

«Aucune modification ne se rapporte expressément à l'objet du présent règlement.»

Par exemple, si l'on proposait de modifier, disons, l'article 3 du Règlement sur le contrôle de la fièvre porcine, le règlement modificateur pourrait se lire en partie comme suit:

«... le Règlement sur le contrôle de la fièvre porcine ¹, modifie ²

(1) C 1955, 1216.

2) Les règlements modificateurs pertinents sont DORS/67-237, DORS/72-417 et DORS/75-616.

66. A nouveau, le Comité croit que le sujet ne devrait pas être obligé de se coller avec les index et les innombrables modifications, qui dans certains cas se chiffrent littéralement dans les centaines. Les modifications pertinentes ne peuvent pas être inconnues, autrement les ministères ne sauraient pas ce qu'ils modifient et comment la modification projetée changerait la loi. Actuellement, ce renseignement peut ne pas être communiqué au registraire ou au Bureau du Conseil privé, mais le Comité ne peut pas voir pourquoi les ministères et les autres autorités réglementantes ne devraient pas être tenus de la divulguer au registraire, qui pourrait alors insérer les notes en bas de pages requises moyennant le surplus de dépenses causé par quelques caractères typographiques de plus. Le Comité désire vivement s'attirer la collaboration du Bureau du Conseil privé et il se rend compte que les renseignements qu'il désire voir donner ne relèvent pas de lui, mais des ministères et autorités qui devraient les fournir lorsque les projets d'ordonnance sont envoyés pour être transmis au Conseil ou lorsque d'autres textes réglementaires sont transmis pour être enregistrés. Le Comité apprécie le fait que le registraire et le Greffier adjoint du Conseil actuels désirent collaborer avec le Comité et remettent en question la prise de position du Bureau.

67. The Committee has also pressed upon the Privy Council Office its view that statutory instruments, and especially amending instruments, should be accompanied by Explanatory Notes. Such a Note is particularly desirable when, although the instrument may appear to be self-explanatory, the Note might help to avoid the necessity for reference to other instruments as, for example, when another instrument is being amended, and the effect of the previous instrument or the effect of the amendment, or both, are not apparent from the text. In such a case the Explanatory Note should describe the subject matter dealt with by the provisions amended in such a way as to indicate the point of the amendment. The Committee realizes that Explanatory Notes could not be argumentative, and could never seek to explain or to justify policy or, above all, purport to construe the law. But they could be used with great effect to describe simply what is to be done in a purely informative way. The object should be to help the reader who, the Committee again emphasizes, may not be an experienced civil servant or lawyer, to appreciate the object of the new subordinate legislation without unnecessary difficulty or research. The full effect of a legislative instrument often cannot be grasped without careful study. It is not always easy to see from the instrument itself whether it is of sufficient importance or interest to make such a study desirable. The Explanatory Note would guide the reader on that point. The test to be applied should be the point of view of a reader who is not familiar with the existing law on the subject, rather than that of the official administering the law. The Explanatory Note could also be used to indicate if an instrument is to have retroactive effect and the authority in the enabling statute for such retroactive operation. Without such authority, the validity of the provision will be in doubt and that point at least could be removed from the areas an interested reader must research.

68. Explanatory Notes of the type desired are published in the United Kingdom. They are made available to the Senate Committee on Regulations and Ordinances of the Commonwealth of Australia, but are not published. The Committee is aware that at least the rudiments of the material necessary for the drafting of Explanatory Notes are already required to be submitted in recommendations to the Governor in Council for statutory instruments made by that authority. The explanatory material now contained in recommendations to the Governor in Council has been withheld from the Committee on the grounds that it lies within the confidence of the Privy Council. The Committee can not see why the information should not be made public and the requirements extended to all statutory instruments, whether made by the Governor in Council or not. Again, the information lies peculiarly within the power of departments and authorities who propose statutory instruments to the Governor in Council and the Privy Council Office could not itself prepare the desired Explanatory Notes. However, it could be made a requirement that every recommendation to the Governor in Council should be accompanied by just such an Explanatory Note as the Committee desires. The requirement of the provision of an Explanatory Note should also be extended to all statutory instruments registered by the Privy Council Office.

67. Le Comité a également fait valoir auprès du Bureau du Conseil privé que les textes réglementaires, et surtout les textes modificateurs, devraient être accompagnés de notes explicatives. De telles notes sont particulièrement souhaitables lorsque, et même si le texte peut sembler s'expliquer de lui-même, la note pourrait aider à éviter la nécessité d'un renvoi à d'autres textes, par exemple, lorsqu'un autre texte est modifié, et que l'effet du texte précédent ou l'effet de la modification, ou les deux, ne sont pas apparents d'après le contenu. Dans un tel cas, la note explicative devrait décrire la question traitée par les dispositions modifiées de façon à indiquer la raison de la modification. Le Comité se rend compte que les notes explicatives ne pourraient pas apporter d'arguments, et ne pourraient pas chercher à expliquer ou à justifier une politique ni, surtout, viser à interpréter la loi. Mais elles pourraient être utilisées très avantageusement pour décrire à titre de renseignement seulement l'effet du texte. Elles viseraient à aider les lecteurs qui, le Comité le souligne à nouveau, peuvent ne pas être des fonctionnaires expérimentés ou des juristes et ne pas comprendre l'objet de la nouvelle mesure législative subordonnée sans éprouver des difficultés ou devoir effectuer des recherches indues. L'effet total d'un texte législatif ne peut souvent pas être saisi sans une étude attentive. Il n'est pas toujours facile de voir d'après le texte lui-même s'il est d'une importance suffisante ou d'un intérêt suffisant pour justifier une telle étude. La note explicative guiderait le lecteur à ce sujet. Il conviendrait de s'adapter au point de vue d'un lecteur qui ne connaît pas à fond la loi actuelle sur le sujet, plutôt qu'à celui du fonctionnaire chargé d'administrer la loi. La note explicative pourrait également être utilisée pour indiquer si un texte doit avoir un effet rétroactif et pour énoncer le texte de loi qui autorise un tel effet rétroactif. Sans une telle autorité, la validité de la disposition serait mise en doute et ce point du moins pourrait être retiré des domaines qui doivent faire l'objet d'une recherche par un lecteur intéressé.

68. Les notes explicatives du type désiré sont publiées au Royaume-Uni. Au Commonwealth d'Australie de telles notes sont offertes au comité du Sénat, le *Senate Committee on Regulations and Ordinances*, mais elles ne sont pas publiées. Le Comité sait qu'au moins les rudiments nécessaires à la rédaction de ces notes explicatives doivent déjà être soumis dans les recommandations adressées au gouverneur en conseil pour les textes réglementaires établis par cette autorité. (Le matériel explicatif qui est maintenant contenu dans les recommandations adressées au gouverneur en conseil n'a pas été divulgué au Comité pour le motif qu'il est de caractère confidentiel et du ressort exclusif du Conseil privé.) Le Comité ne peut pas comprendre pourquoi les renseignements ne devraient pas être publiés et cette exigence étendue à tous les textes réglementaires, qu'ils soient établis par le gouverneur en conseil ou non. A nouveau, ces renseignements relèvent assez étrangement des ministères et des autorités qui proposent les textes réglementaires au gouverneur en conseil et le Bureau du Conseil privé ne pourrait pas de lui-même préparer les notes explicatives souhaitées. Toutefois, on pourrait exiger que chaque recommandation au gouverneur en conseil s'accompagne simplement d'une note explicative telle que celle que propose le Comité. L'exigence relative à la note explicative devrait également s'étendre à tous les textes réglementaires enregistrés par le Bureau du Conseil privé.

69. The Committee understands that in the near future, perhaps even in 1977, a new Consolidation of the Regulations of Canada will appear, the first for over twenty years. The Committee believes that, even if its recommendations can not be implemented immediately because of administrative difficulty in dealing with so many existing amendments to statutory instruments, the issuing of the Consolidation provides a golden opportunity to introduce new ideas in dealing with the form and style of the new and amending instruments made after the date of the Consolidation. The Committee would regard the neglecting of that opportunity as a cause for grave concern. Yet a reasonable delay in implementing the Committee's suggestions will allow the Privy Council Office the time and the opportunity to undertake what will be a formidable task in explaining the new requirements to officers in departments and authorities who are, quite naturally, used to the present arrangements.

G.—THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE

70. The Committee, having considered a particular statutory instrument and concluded that it is questionable as apparently infringing any one or more of the criteria, feels obliged to afford to any department or regulation-making authority concerned in the making or implementation of the instrument the opportunity of furnishing an oral or written explanation in the light of which the Committee may well realize that its concerns were groundless, or may suggest to the department or authority that the instrument be amended, or report that the special attention of the Houses should be drawn to the instrument. The Committee considers that natural justice, not to mention common sense, dictates such a course of action.

71. Anxious though the Committee has been to elicit departmental and official explanations of the text or the manner of operation of instruments, it has in many instances been thwarted in this essential step in its proceedings. Almost all Designated Instruments Officers who are also legal officers are in fact officers of the Department of Justice and feel constrained, by the expressed views of the Deputy Minister of Justice, to refuse to afford to the Committee any explanation or information which they consider would involve them in the expression of legal opinions. The position taken by these officers, governing themselves by their Deputy Minister's views later supported by the present Minister of Justice, seriously hampers the Committee in any consideration of the vires of any instrument and severely restricts or impedes scrutiny in any case in which any legal matter arises for consideration. These other cases include those in which the Committee regards some of the wording of an instrument as ambiguous, or obscure, or as conveying a meaning at odds with the intent of Parliament in the enabling Act, or with the balance of the instrument. Instruments suffering from such apparent defects can not be assessed properly if departments refuse to give a view as to the meaning of the words—something they must have formed in any event in order to administer the instrument—or refuse even to say whether in their view the wording is clear and unambiguous, for particular reasons, or obscure and in need of justification. The Committee does not accept that criterion 13 approved by both Houses is to be ignored and that question-

69. On a fait savoir au Comité que dans un avenir rapproché, peut-être même en 1977, une nouvelle codification des règlements du Canada serait faite, pour la première fois depuis plus de vingt ans. Le Comité croit que, même si ses recommandations ne peuvent être mises en oeuvre immédiatement en raison de la difficulté administrative que pose le traitement de tant de modifications actuelles des textes réglementaires, cette codification fournit une occasion rêvée d'émettre de nouvelles idées relatives à la forme et le style des nouveaux textes réglementaires et modifications établis après la date de la codification. Le Comité jugerait fort inquiétant qu'on néglige cette occasion. Pourtant un délai raisonnable dans la mise en oeuvre des propositions du Comité permettra au Bureau du Conseil privé de prendre le temps et d'avoir l'occasion d'entreprendre la tâche formidable qui consiste à expliquer les nouvelles exigences aux agents des ministères et autorités qui sont, c'est assez naturel, habitués aux dispositions actuelles.

G.—REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ

70. Le Comité, après avoir étudié un texte réglementaire donné et en être arrivé à la conclusion qu'il semble enfreindre un ou plusieurs de ses critères, se sent obligé d'accorder aux ministères ou aux autorités réglementantes intéressés par la rédaction ou l'application de ce texte la possibilité de fournir une explication verbale ou écrite, à la lumière de laquelle le Comité pourrait très bien constater que ses objections ne sont pas fondées, ou proposer au ministère ou à l'autorité en cause de modifier ce texte, ou encore recommander à la Chambre des communes et au Sénat d'y accorder une attention spéciale. Le Comité est d'avis que la justice naturelle, si ce n'est le bon sens, commande d'agir ainsi.

71. Quoique désireux qu'ait été le Comité d'obtenir des ministères et organismes gouvernementaux des explications sur la formulation ou l'application des textes réglementaires, cette étape essentielle de ses démarches a souvent été neutralisée. La plupart des agents de liaison chargés des textes réglementaires qui sont aussi conseillers juridiques relèvent en fait du ministère de la Justice et se croient tenus, d'après l'opinion du sous-ministre de la Justice, de refuser de remettre au Comité toute explication ou tout renseignement qui, selon eux, les obligerait à donner une opinion juridique. L'attitude qu'adoptent ces agents de liaison, en se fondant sur l'opinion du sous-ministre, empêche le Comité de porter un jugement sur la légalité des textes, et limite ou entrave beaucoup le processus de la vérification lorsque surviennent des questions d'ordre juridique. Il s'agit entre autres de cas où le Comité juge que la formulation d'un texte est ambiguë, ou obscure, ou que sa signification va à l'encontre de l'objectif de la loi habilitante édictée par le Parlement, ou du reste du texte lui-même. Il est impossible d'évaluer de façon appropriée les textes comportant de tels défauts apparents si les ministères refusent de dire ce qu'ils entendent par tel ou tel mot—mots qu'ils ont dû inclure là de toute façon pour pouvoir appliquer le règlement—ou refusent même de dire, pour certaines raisons, si d'après eux la formulation est claire et non ambiguë, ou obscure et appelant une explication. Le Comité n'accepte pas qu'on passe outre le critère 13 approuvé par les deux Chambres, et qu'une formulation douteuse soit laissée en suspens jusqu'à ce qu'il soit

able wording is to stand until some hapless litigant becomes the cause of a judicial interpretation of the wording.

72. The problem of the withholding of "legal opinions" arises in a particularly acute form when the Committee asks for a particular instrument to be produced for its scrutiny only to be told that the instrument is not a statutory instrument. When the Committee asks why the instrument is not a statutory instrument it is merely told either that to say why would be the expression of a legal opinion or that the Department of Justice has given an opinion on the matter which can not be divulged.

73. The Committee wishes to emphasize that in asking for explanations which may involve the expression of legal reasoning and conclusions it is not seeking to invade the Crown's confidence or to cause untold difficulty. On the contrary, the Committee merely wishes to afford to departments the opportunity of showing that the Committee is wrong in its tentative invocation of one or more of its criteria in relation to a particular instrument. It simply wishes to give departments the right to demonstrate that a particular instrument is not a statutory instrument. And all by reasoned argument, and not by mere assertion or reliance on a secret opinion given by some officer of the Department of Justice at some point in the past.

74. It is to be noted that the difficulties encountered by the Committee have not arisen where the Designated Instruments Officer is a departmental official and not an officer of the Department of Justice. To date, complete explanations, including legal reasoning, have been forthcoming from these departmental officers who apparently obtain the legal portion of their explanations from the Department of Justice officers in their departments. The Committee is aware, however, that at any time such legal explanations might become inaccessible, either to the departmental Instruments Officer, or to the Committee.

75. The Committee has enquired into the practice of scrutiny committees in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia. While appreciating that overseas practice is not a sure guide in a Canadian parliamentary setting, the Committee notes that statements of legal reasons and, on occasion, even opinions of the law officers are made available in both the United Kingdom and Australia by Departments and authorities responsible for statutory instruments or regulations questioned by the scrutiny committees.

76. The impasse reached by November 1976 can best be explained in point form.

A.—Instruments the Committee sees

(i) The Committee could simply take its own Counsel's opinion as to vires, drafting or any other legal point, and, if it concurred, report accordingly to the two Houses, if it considered any provision *ultra vires*, obscure, ambiguous, etc. without even asking the opinion of the legal officers in the departments or authorities. The Committee considers this course inadvisable and likely to involve it in reporting matters to the Houses which turn out to be quite proper,

nécessaire d'apporter une interprétation judiciaire de cette formulation pour régler le cas d'un infortuné demandeur.

72. Le refus de donner des opinions juridiques est un problème qui se fait sentir de façon particulièrement aiguë lorsque le Comité demande qu'on lui remette un texte donné afin de le vérifier, et qu'on lui répond que le texte en question n'est pas un texte réglementaire. Lorsque le Comité demande pourquoi ce texte n'est pas un texte réglementaire, on lui répond simplement que de se prononcer à ce sujet serait donner une opinion juridique, ou encore que l'opinion que le ministère de la Justice a donnée à ce sujet ne peut être divulguée.

73. Le Comité tient à souligner qu'en demandant des explications qui peuvent comporter l'expression de raisonnements ou de conclusions d'ordre juridique, il ne veut pas s'ingérer dans les secteurs que la Couronne estime devoir garder confidentiels ou causer de considérables problèmes. Au contraire, le Comité veut simplement permettre aux ministères de lui démontrer qu'il a fait erreur en invoquant un ou plusieurs de ses critères au sujet d'un texte réglementaire donné. Il veut simplement accorder aux ministères le droit de démontrer qu'un texte donné n'est pas un texte réglementaire. Il veut qu'on lui apporte un raisonnement logique, et non pas qu'on lui fasse une simple déclaration ou qu'on lui oppose l'opinion confidentielle qu'un quelconque agent du ministère de la Justice a pu exprimer antérieurement.

74. Il est à souligner que le Comité s'est heurté à ces difficultés seulement lorsque l'agent de liaison relevait du ministère de la Justice, et non pas lorsqu'il était agent ministériel. Jusqu'à maintenant, ces derniers ont fourni au Comité des explications complètes, y compris des raisonnements juridiques qui, semble-t-il, proviendraient des agents de liaison mêmes du ministère de la Justice auprès de leur propre ministère. Toutefois, le Comité est conscient du fait que ces explications juridiques peuvent à tout moment être refusées soit à l'agent de liaison du ministère, soit au Comité.

75. Le Comité s'est informé des méthodes adoptées par les comités de vérification au Royaume-Uni et au Commonwealth d'Australie. Tout en constatant que les pratiques adoptées outre-mer ne peuvent fournir de guide sûr pour l'établissement de la procédure parlementaire du Canada, le Comité remarque que les exposés des points de droit et, parfois même, des opinions des conseillers juridiques sont mis à la disposition des comités, tant au Royaume-Uni qu'en Australie, par les ministères et les autorités qui ont établis les textes réglementaires ou les règlements contestés par les comités de vérification.

76. L'impasse du mois de novembre 1976 peut, au mieux, être expliquée en procédant point par point.

A—Textes que le Comité peut consulter

(i) Le Comité pourrait simplement se fier à l'opinion de ses conseillers quant à la légalité du texte, la manière dont il est formulé ou pour tout autre point de droit, et s'il acceptait cette opinion, faire rapport aux deux Chambres des dispositions qu'il jugerait *ultra vires*, obscures, ambiguës, etc., sans même consulter les conseillers juridiques des ministères ou des autorités en cause. Le Comité considère cette méthode inopportune, et susceptible de lui faire rapporter aux deux

since neither the Committee's members nor its counsel are infallible. The Committee would then appear foolish and would in short measure become either discredited, or over-cautious.

(ii) The Committee could ask for the opinion of outside counsel. This course would be expensive and would get the Committee very little further ahead, if at all. Faced with the opinion of the Committee and its counsel, even fortified by a concurring opinion from outside counsel, the Department of Justice officers could still refuse to explain anything leaving the Committee to report to the Houses as above, the Government continuing to abide by the Department of Justice's view. The same result would, of course, follow if opinions were sought from the Law Clerks to the two Houses.

(iii) If the Committee makes a series of reports on cases it sees as being infringements of one of the criteria and in which some legal point is involved, it will produce a great deal of paper, and demand a great deal of parliamentary time. If it submits a single report detailing a long list of questionable instruments, a great deal of harm to the public interest may take place while the list is accumulating. And even if the parliamentary time is made available for dealing with a large report, instance by instance, the Government may still simply assert that the Department of Justice advises, for reasons unspecified, that the Committee's objections are unfounded.

B. Instruments the Committee does not see

(i) These are of two kinds: unpublished statutory instruments (or those published but unknown to the Committee) and documents which the Department of Justice considers are not statutory instruments and hence beyond the Committee's purview.

(ii) To any of the unpublished statutory instruments or to any that are published but in forms and places other than the Canada Gazette, and which actually get before the Committee, the points made under A, above, apply.

(iii) The most serious problem, however, is to get the documents where the Committee's right of scrutiny is denied by the Government on the ground that they are not statutory instruments. The Committee may want to see these documents, in order to decide whether, in *its* opinion, they *are* statutory instruments.

(iv) It requests production. The legal officer of the department or authority refuses. The Committee asks why. He says that the document is not a statutory instrument, but that he can not demonstrate this or give the reasons for his assertion because to do so would be to give a "legal opinion", that is to say, the application of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act to the document in question. Or, alternatively, he may say that the Department of Justice has given an opinion, which the Committee may not see, that the document in question is not a statutory instrument.

Chambres des objections non pertinentes, puisque ni les membres du Comité, ni ses conseillers ne sont infaillibles. Le Comité donnerait ainsi l'impression d'agir à la légère, et perdrait rapidement toute crédibilité, ou deviendrait prudent à outrance.

(ii) Le Comité pourrait demander l'opinion de conseillers de l'extérieur. Cette mesure serait coûteuse, et serait peu efficace, voire inutile. Même s'ils recevaient l'opinion du Comité et de ses conseillers, qu'appuierait même le conseiller de l'extérieur, les agents du ministère de la Justice pourraient toujours refuser de donner des explications, le Comité devrait faire rapport aux deux Chambres tout comme dans le cas précédent, et le gouvernement continuerait de se conformer à l'opinion du ministère de la Justice. Naturellement, on arriverait au même résultat si l'on demandait l'opinion des conseillers légistes des deux Chambres.

(iii) Si le Comité présentait une série de rapports sur les textes qui, à son avis, enfreignent l'un des critères et qui mettent en cause des points de droit, il risquerait de tomber dans la paperasserie et accaparerait beaucoup de temps parlementaire. S'il présentait un rapport unique portant sur une longue série de textes réglementaires controversés, l'intérêt public serait grandement lésé par suite des retards que cette méthode occasionnerait. Et même s'il était possible de disposer du temps parlementaire suffisant pour traiter point par point de rapports volumineux, le gouvernement pourrait toujours simplement déclarer que le ministère de la Justice a exprimé l'avis, pour des raisons non précisées, que les objections du Comité n'étaient pas fondées.

B.—Textes que le Comité ne peut pas consulter

(i) Il y a deux catégories de textes que le Comité ne peut consulter: les textes réglementaires non publiés (ou publiés mais dont le Comité ne connaît pas l'existence) et les documents que le ministère de la Justice considère comme n'étant pas des textes réglementaires, et, par conséquent, comme soustraits à la vérification du Comité.

(ii) Les problèmes énoncés à la partie «A» s'appliquent à tout texte réglementaire non publié, ou à tout texte réglementaire publié qui ne se trouve pas dans la Gazette du Canada, et qui est porté à la connaissance du Comité.

(iii) Toutefois, la plus grande difficulté consiste à se procurer les documents que le gouvernement ne veut pas que le Comité étudie sous prétexte qu'ils ne sont pas des textes réglementaires. Le Comité pourrait désirer consulter ces documents pour déterminer lui-même s'ils sont ou non des textes réglementaires.

(iv) Le Comité demande que ces documents lui soient remis. Le conseiller juridique du ministère ou de l'autorité en cause refuse. Le Comité demande pourquoi; on lui répond que ce document n'est pas un texte réglementaire, mais qu'on ne peut le lui démontrer ni lui donner les raisons de cette affirmation, parce que le faire serait donner une opinion juridique sur l'application de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires au document en question. Le conseiller juridique peut, aussi, déclarer que le ministère de la Justice a fourni une opinion qui ne peut être révélée au

(v) The Committee asks why it may not see the Department of Justice's opinion, or why the officer may not show that the document lies outside the scope of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act. The officer refers to the Deputy Minister of Justice's views on the role of the Department of Justice which preclude the divulging of such information to the Committee.

(vi) The Committee, not being able to see the document for itself and being given no reasons, is utterly thwarted. Reference to outside counsel or to the Law Clerks is useless because the Department of Justice must surely not afford to them what it has withheld from the Committee.

(vii) A report to the two Houses is impracticable on a document the Committee has not seen and in respect of which the Government relies on an undisclosed opinion of the Department of Justice.

77. The Committee had by November 1976 reached the position in which its scrutiny of a number of documents¹⁶⁸ which appeared to it as questionable in some one or more particulars, or as possibly constituting statutory instruments, was hampered by the actions of officers of the Department of Justice in declining to afford to the Committee what they considered to be "legal opinions" in response to requests by the Committee for information and reasons. In two instances—Immigration Guidelines and Divisional Instructions and Standing Orders of the Penitentiary Service—the Committee had been informed that these classes of documents were not statutory instruments, but had not seen the documents in question and could form no opinion as to their status for the purposes of the Statutory Instruments Act.

78. The Committee formed the view that all Instruments Officers who are officers of the Department of Justice should be replaced by departmental officers. The Committee regards it as essential that it be given complete explanations, including detailed reasons to support the position taken by the Department as to why any particular document is not a statutory instrument, that all documents the legal status of which is in doubt be produced to the Committee and that either the Committee itself, or some other body patterned on the Statutory Instruments Reference Committee at Westminster, be empowered to issue a definitive ruling as to whether any particular document or class of document is or is not a statutory instrument or statutory instruments.

79. The Minister of Justice and his Deputy Minister appeared before the Committee on 18th November 1976. Members of the Committee were at pains to make clear that they were not seeking the release of confidential legal opinions already given by Department of Justice officers, but rather the Committee wanted to be told the reasons which lay behind any assertion that a statutory instrument was *intra vires*, proper or clear and unambiguous in the same way that lawyers on behalf

Comité, et selon laquelle le document en question n'est pas un texte réglementaire.

(v) Le Comité demande pourquoi il ne peut pas prendre connaissance de l'opinion du ministère de la Justice, ou pourquoi le conseiller ne peut démontrer que le document n'est pas assujéti à l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires. Le conseiller se fonde alors sur l'opinion du sous-ministre de la Justice quant au rôle de son ministère, opinion qui interdit en soi de divulguer des renseignements de cet ordre au Comité.

(vi) Le Comité, qui ne peut consulter le document, et qui ne sait pas pourquoi, est paralysé. Il lui est inutile d'avoir recours à un conseiller de l'extérieur ou aux secrétaires légistes, parce que le ministère de la Justice ne leur révélera sûrement pas des renseignements qu'il a refusé de divulguer au Comité.

(vii) Le Comité ne peut logiquement pas faire rapport aux deux Chambres d'un document qu'il n'a pas vu et au sujet duquel le gouvernement se fonde sur une opinion confidentielle du ministère de la Justice.

77. Au mois de novembre 1976, le Comité en était arrivé à la conclusion que l'examen qu'il avait entrepris d'un certain nombre de documents¹⁶⁸ qui, à certains égards, lui semblaient discutables ou qui pouvaient éventuellement constituer des textes réglementaires, avait été entravé par le geste posé par des fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont refusé de communiquer au Comité ce qu'ils considéraient être des «avis ou opinions juridiques» en réponse aux demandes de renseignements et d'explications du Comité. Dans deux cas—les lignes directrices concernant l'immigration ainsi que les instructions divisionnaires et règlements du Service canadien des pénitenciers—on avait avisé le Comité que ces catégories de documents ne constituaient pas des textes réglementaires; toutefois, n'ayant pas vu les documents en question, le Comité ne pouvait pas se faire une opinion quant à leur statut aux fins de la Loi sur les textes réglementaires.

78. Le Comité a conclu que tous les agents de liaison chargés des textes réglementaires qui sont aussi des fonctionnaires du ministère de la Justice devaient être remplacés par des agents ministériels. Le Comité considère qu'il est essentiel qu'on lui fournisse des explications détaillées, y compris les arguments invoqués à l'appui de la position du ministère; qu'on lui explique en détail pourquoi un document donné ne constitue pas un texte réglementaire, que tous les documents dont le statut juridique est discutable lui soient remis, et que le Comité lui-même, ou tout autre organisme semblable au Comité de référence des textes réglementaires de Westminster, soit habilité à déterminer de façon définitive si un document donné, ou une catégorie de documents, constitue ou non un texte réglementaire.

79. Le ministre de la Justice et son sous-ministre ont témoigné devant le Comité le 18 novembre 1976. Les membres du Comité ont eu de la difficulté à faire comprendre qu'ils ne souhaitaient nullement la divulgation d'avis juridiques confidentiels déjà donnés par des fonctionnaires du ministère de la Justice, mais qu'ils désiraient plutôt qu'on lui donne la raison de toute affirmation voulant qu'un texte réglementaire soit *intra vires*, approprié ou clair et sans ambiguïté de la même

of their clients give grounds or reasons to support legal positions taken by their clients. The Minister undertook to have the existing instances of refusals of information by legal officers reviewed by a senior officer of the Department of Justice. The results of that review have in part been given to the Committee which has them under advisement as at the date of this Report.

80. By letter addressed to the Committee's Joint Chairmen on 13th January 1977 the Minister of Justice wrote:

"In discussing this matter with yourselves and the Committee, my mind has generally focussed on the narrow issue of the tabling of legal advice given by my Department to the Government. But my officials and I have considered more generally some of the difficulties which I understand the Committee is experiencing and as a result I have recommended to my colleagues in Cabinet a system which I believe is practical and will result in the Committee obtaining more complete information when it has questions related to statutory instruments.

I have proposed that departments and agencies nominate a senior official, perhaps at the deputy-minister level, to whom request for explanations concerning statutory instruments would be directed. This official would then provide the requested explanations having regard to the department's policy and legal position. Naturally, in many cases there will be consultation between the department concerned and the Department of Justice. It must, however, be understood that the explanations provided, including any explanation as to the legality of the instrument, would be the sole responsibility of the responding department and that legal advice given to those departments by the Department of Justice will not be disclosed. It is my hope that this system will provide for responses that will allow the Committee to perform its important function, while preserving the confidentiality of lawyer-client communications. This proposal has now been approved by my colleagues and steps are being taken to have it implemented in the very near future."^{16C}

This would be a substantial improvement on the position faced by the Committee in the past. The Committee trusts that, as a result of the foregoing proposals, its difficulties in eliciting reasons to support the positions taken by Departments will now disappear.

H.—SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER

81. The principle of *delegatus non potest delegare* (a delegate cannot delegate) is fundamental to our law. It was with surprise that the Committee discovered that sub-delegation of rule-making power was achieved by statutory instrument and that the Department of Justice considered the practice quite proper even in the absence of statutory provision authorizing a delegate to sub-delegate his rule-making power.

82. The Department of Justice's view has been expressed by Professor Elmer Driedger, Q.C., sometime Deputy Minister of Justice, in several of his works¹⁷ which have been of great assistance to the Committee and its counsel.

façon que les avocats, agissant au nom de leurs clients, invoquent des motifs ou des raisons pour appuyer les positions juridiques prises par leurs clients. Le ministre a promis de faire étudier par un haut fonctionnaire du ministère de la Justice les cas actuels de refus de renseignements des conseillers juridiques. Les résultats de cette étude ont en partie été communiqués au Comité qui les examine actuellement.

80. Dans une lettre adressée aux coprésidents du Comité mixte le 13 janvier 1977, le ministre de la Justice a écrit:

«Dans la discussion de ces questions avec le Comité et vous-mêmes, je me suis généralement limité à la question de la divulgation des avis juridiques fournis par mon ministère au Gouvernement. Néanmoins, mes fonctionnaires et moi-même avons étudié de façon plus générale certaines des difficultés éprouvées par le Comité et, conséquemment, j'ai recommandé à mes collègues du Cabinet une formule qui me semble plus pratique et qui permettra au Comité d'obtenir des renseignements plus complets sur les problèmes qui se posent à lui concernant des textes réglementaires.

J'ai proposé que les ministères et organismes désignent un haut fonctionnaire, éventuellement au niveau du sous-ministre, auquel seront adressées les demandes d'explication relatives aux textes réglementaires. Ce fonctionnaire devrait alors fournir les explications demandées en ce qui concerne la politique et l'opinion juridique du ministère. Naturellement, il y aura, dans plusieurs cas, consultation entre le ministère concerné et le ministère de la Justice. Il est cependant entendu que les explications fournies, ainsi que toute explication quant à la légalité du texte réglementaire, engageront la seule responsabilité du ministère consulté et que les avis juridiques fournis aux ministères par le ministère de la Justice ne seront pas révélés. J'ai bon espoir que, grâce à cette formule, les réponses fournies au Comité lui permettront de remplir son rôle important, tout en préservant le caractère confidentiel des communications qui s'établissent entre l'avocat et son client. Cette proposition a été approuvée par mes collègues et des mesures sont prises pour la faire aboutir dans un avenir très proche.»^{16C}

Cela serait une amélioration notable de l'attitude à laquelle se heurtait le Comité; ce dernier espère qu'à la suite de la présente proposition les difficultés qu'il éprouvait à obtenir les raisons invoquées à l'appui des positions des ministères ne se représenteront plus.

H.—SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION

81. Le principe *delegatus non potest delegare* (un délégué ne peut déléguer ses pouvoirs) est un principe fondamental de notre droit. Le Comité a été étonné de découvrir que certains textes réglementaires effectuaient une sous-délégation du pouvoir de réglementation, et que le ministère de la Justice considérait cette pratique appropriée, même en l'absence de toute disposition statutaire autorisant un délégué à sous-déléguer son pouvoir de réglementation.

82. Le professeur Elmer Driedger, c.r., qui a déjà été sous-ministre de la Justice, a exprimé l'opinion du ministère de la Justice dans plusieurs de ses ouvrages¹⁷ qui ont été d'un grand secours pour le Comité et ses conseillers.

“The result would appear to be that there is no rule or presumption for or against sub-delegation, and that in each case it is a question of interpretation of the language of the particular statute.”¹⁸

The Committee has no quarrel with the latter part of this statement if it means that sub-delegation is permissible if and only if the enabling act authorizes it expressly or by necessary intentment. The Committee can not accept, however, that there is no presumption against sub-delegation of rule-making power for it can not accept that the one authority relied on, *The Chemicals Reference*,¹⁹ is not confined to its own particular facts, in its own particular and exceptional time and circumstances and under its own exceptional statute, the War Measures Act. The Committee is satisfied by reference to *Attorney General for Canada v. Brent*²⁰ and other relevant cases and authorities²¹ that the law is not neutral on the matter of sub-delegation, but that on the contrary it is only lawful if, and is therefore presumed to be unlawful unless, the enabling statute authorizes it expressly or by necessary intentment. The Committee cites as an example of necessary intentment the Canada Labour Standards Regulations²², section 19 (5), which sub-delegate power to the Minister to act by Ministerial Order. The authority for the sub-delegation, while not express, flows from the conjoint operation of sections 58, 59.1 (1) (d) and 74 of the Canada Labour Code. Such inferred powers to sub-delegate are to be deprecated and the Committee believes that such powers should be conferred expressly in enabling Acts.

83. The Committee realizes that this issue may one day come before the courts once again, but whatever the outcome of that litigation may be, the Committee will continue to scrutinize all sub-delegations of rule-making power in statutory instruments, not only to ensure that any such are intra vires the enabling statutes but also to ensure that they do not amount to an unusual or unexpected use of the subordinate law making power conferred by Parliament, or otherwise infringe any other of the Committee's criteria.

84. The Committee is aware that it is also considered in some quarters that an enabling power cast in terms of subject matter and introduced by the words “respecting”, “in respect of”, “in relation to” carries with it the power to sub-delegate.

“The distinction between purposes or subjects, on the one hand, and specific powers on the other, is also relevant in relation to sub-delegation. For example, if a minister had power to make regulations *respecting tariffs and tolls* he could probably authorize some other person to fix a tariff or toll; such a regulation would clearly be one *respecting* tariffs or tolls. But if the minister's authority is to make regulations *prescribing tariffs and tolls* then the minister must himself prescribe, because he is the only one who possesses the power. A regulation purporting to confer this power on another is not a regulation prescribing tariffs and tolls.”²³

«Il semblerait donc qu'il n'y ait ni règle ni présomption pour ou contre la sous-délégation, et que dans chacun des cas, ce soit une question d'interprétation de la formulation de la loi en cause.»¹⁸

Le Comité ne conteste pas la dernière partie de cette affirmation si l'on entend par là que la sous-délégation est permise si et seulement si la loi habilitante l'autorise expressément, ou par implication nécessaire. Toutefois, le Comité ne peut accepter qu'on dise qu'il n'existe pas de présomption contre la sous-délégation du pouvoir de réglementation, car il ne peut accepter que l'autorité sur laquelle on se fonde, soit *Re Chemicals*,¹⁹ ne soit pas limitée à ses faits particuliers, à des circonstances et une époque bien précises et particulières, étant donné qu'elle relève d'une loi exceptionnelle, soit la Loi sur les mesures de guerre. Se rapportant à l'affaire du *Procureur Général du Canada c. Brent*²⁰, et à d'autres affaires et autorités pertinentes²¹, le Comité est convaincu que la loi n'est pas neutre en ce qui concerne la sous-délégation, et qu'au contraire, elle prévoit que la sous-délégation est légale si et seulement si le statut habilitant l'autorise expressément ou par implication nécessaire. Le Comité cite comme exemple d'implication nécessaire le paragraphe 19 (5) du Règlement du Canada sur les normes du travail²², qui sous-délègue au ministre le pouvoir d'agir en vertu d'une ordonnance ministérielle. Le pouvoir de sous-délégation bien qu'il ne soit pas énoncé expressément, découle des conséquences conjointes de l'article 58, de l'alinéa 59.1 (1) d), et de l'article 74 du Code canadien du travail. Ces pouvoirs de délégation implicites sont à déconseiller, et le Comité est d'avis qu'ils devraient être conférés expressément par la loi habilitante.

83. Le Comité sait que cette question pourrait être portée à nouveau devant les tribunaux, mais peu importe les conclusions de cet éventuel litige, il continuera d'étudier toutes les sous-délégations du pouvoir de réglementation effectuées dans les textes réglementaires, non seulement pour vérifier si elles sont conformes aux lois habilitantes, mais aussi pour s'assurer qu'elles ne constituent pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir législatif subordonné conféré par le Parlement, et qu'elles n'enfreignent pas de quelque autre manière les critères du Comité.

84. Le Comité sait aussi que certains estiment que le pouvoir habilitant formulé en termes de domaine ou matière et commençant par les mots «concernant», «à l'égard de», «en rapport avec», habilite à sous-déléguer.

«La distinction entre les pouvoirs conférés par objectif ou par domaine ou matière d'une part, et les pouvoirs précis d'autre part, vaut aussi en ce qui concerne la sous-délégation. Par exemple, si le ministre avait le pouvoir d'édicter des règlements *concernant les tarifs et les péages*, il pourrait aussi probablement autoriser une autre personne à fixer un tarif ou un péage; un tel règlement serait clairement un règlement *concernant* les tarifs ou les péages. Mais, si le pouvoir du ministre est d'édicter des règlements *prescrivant des tarifs et des péages*, il doit alors les prescrire lui-même, parce qu'il est le seul à être investi de ce pouvoir. Un règlement ayant pour objet de conférer ce pouvoir à un autre n'est pas un règlement prescrivant des tarifs et des péages.»²³

The Committee can not accept this ascription of such power to the word "respecting" or to enabling powers cast in terms of subjects and purposes. The Committee notes that it was precisely such a subject power introduced by the word "respecting" which the Supreme Court of Canada held in *Attorney General for Canada v. Brent* gave the Governor in Council no power to sub-delegate power to a Special Inquiry Officer. Further, the Committee views the attempt to give to a delegate under an enabling power cast in terms of subject matter an automatic right to sub-delegate as simply another attempt to subvert the most fundamental proposition of all, namely that subordinate legislation is subordinate. The delegate of law-making power, whether he be a Minister, a Commissioner or the Governor General in Council, is a *subordinate* law-making authority and is not in the same position with respect to the subject matter named as is Parliament.

I. THE LANGUAGE OF DELEGATION

85. It is a principle of our constitution that whatever laws are passed by Parliament are binding, as the law of the land. But is also a principle of our constitution that no one may be deprived of his liberty or of his rights except in due course of law. In the absence of a common law or a statutory authority, a subject can not be deprived of rights by an executive act of the Governor in Council and if the Governor in Council claims to have made a regulation entitling himself or some other subordinate, for example a Minister or a Regional Director, to interfere with that subject's rights, the Courts will in turn interfere to stop the Minister, the Governor in Council or the Regional Director, unless he can show by what authority, statutory or otherwise, he has made the regulation in question.

The Committee is, therefore, of the view that in order to safeguard the second of the principles just mentioned, the precise limits of the law-making power which Parliament intends to confer on the Governor in Council or on any other delegate should always be defined in clear language by the statute which confers it.

86. It is unfortunately the case that many statutes of Canada do not on their face define clearly the extent of subordinate law-making power. And the problem is compounded by the views held by the Crown's lawyers and the parliamentary draftsmen of the effect of certain words or formulae when used in sections in Acts conferring subordinate law-making power.

87. The Crown's views were last put publicly in a submission by the Privy Council Office to the Special Committee on Statutory Instruments²⁴ (the MacGuigan Committee). Those views are so important as to justify their quotation in extenso. (In the quotation which follows, "r.m.a" means regulation making authority)

"1. Forms of Grant

There are three distinct major forms:

(1) Power to make a particular regulation as described in the Act;

Le Comité ne peut accepter que ce pouvoir soit conféré par le mot «concernant» ou par des pouvoirs habilitants se rapportant à un domaine ou à une fin. Le Comité a remarqué que c'était précisément dans le cadre d'un pouvoir du genre, conféré par le mot «concernant» que la Cour suprême du Canada, dans la cause du *Procureur général du Canada c. Brent*, a soutenu que le gouverneur en conseil n'était aucunement habilité à sous-déléguer son pouvoir à un enquêteur spécial. De plus, le Comité considère que cette tentative d'accorder d'office à un délégué, en vertu d'un pouvoir qui se rapporte à un domaine le droit de sous-déléguer, constitue une autre tentative visant à détruire le principe fondamental entre tous, voulant qu'une mesure législative subordonnée soit subordonnée. Celui à qui est délégué le pouvoir législatif, que ce soit un ministre, un commissaire ou un gouverneur en conseil, devient une autorité législative *subordonnée* et n'a pas le même pouvoir que le Parlement en ce qui concerne la matière ou le domaine en cause.

I.—LE LIBELLÉ DES TEXTES DE DÉLÉGATION

85. L'un des principes de notre constitution veut que, quelles que soient les lois adoptées par le Parlement, elles soient exécutoires à titre de lois du pays; mais un autre de ces principes établit que personne ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf par l'application régulière de la loi. En l'absence d'une disposition statutaire ou de la *common law*, une personne ne peut être privée de ses droits en vertu d'une mesure exécutive du gouverneur en conseil, et si le gouverneur en conseil déclare avoir édicté un règlement l'habilitant, lui-même ou un délégué, comme par exemple un ministre ou un directeur régional, à entraver les droits d'une personne donnée, les tribunaux prendront des mesures pour empêcher le ministre, le gouverneur en conseil ou le directeur régional d'agir ainsi, à moins qu'il puisse démontrer en vertu de quelle autorisation statutaire ou autre, il a édicté le règlement en question.

Par conséquent, le Comité est d'avis que, pour sauvegarder le second des principes susmentionnés, les limites précises du pouvoir de réglementation que le Parlement a l'intention de conférer au gouverneur en conseil ou à tout autre délégué, devraient toujours être définies clairement par la loi qui le confère.

86. Il est malheureux que de nombreuses lois du Canada ne définissent pas clairement l'étendue du pouvoir législatif subordonné. Et le problème se complique davantage du fait que les avocats de la Couronne et les rédacteurs parlementaires décident de l'effet qu'ont certains mots ou expressions lorsqu'ils figurent aux articles de lois conférant un pouvoir législatif subordonné.

87. La Couronne a exprimé sa dernière opinion publique à cet égard dans un document présenté par le Bureau du Conseil privé au Comité spécial sur les instruments statutaires²⁴ (Comité MacGuigan). Cette opinion est assez importante pour en justifier une citation intégrale.

«1. Formes d'autorité

Trois principales formes d'autorité existent:

(1) le pouvoir d'établir un règlement particulier défini dans la loi;

(2) Power to make regulations for a specified purpose;

(3) Power to make regulations in relation to a subject-matter.

Forms 2 and 3 are recognized (with slight difference in name only) in the Nolan case (P.C.). Form 1 is added to complete the picture.

There may also be combinations and fusions of these three distinct forms.

2. Particular Regulation

This is a power to make a regulation the nature and content of which is described in considerable detail by Parliament itself. Thus, a regulation "to prohibit the import of used automobiles" leaves virtually no elbow room. The r.m.a., and only he, can do just that; nothing more.

The characteristics of this form of power are that in the normal case it is tightly limited and the terms of the regulation are predictable. There can seldom be any surprises.

The *Public Service Superannuation Act* is a good example of powers of this class.

3. Specified Purposes

In this form the power given is to make regulations for the attainment of certain objectives or purposes. This is considerably wider than Form 1. The extent of the power depends on the statement of purposes.

The purposes may be governed by the "intent of the Act". Thus, the power may be to make regulations "for carrying the purposes and provisions of this Act into effect", or it may be for certain stated purposes that are clearly ancillary or subordinate to the "intent of the Act" as revealed by the other provisions in the Act. In both these cases, there is a degree of legislative control, enforceable by the courts. The courts can ascertain the "intention of Parliament" from the terms of the Act as a whole, and can say whether the regulation is or is not for the stated purpose. Also, if the purposes of the Act as a whole govern, the nature and kind of regulations that may be made can be envisaged.

The purposes, however, may be stated independently, outside the umbrella of the Act as a whole. Thus, a single-section statute could empower a r.m.a. to make regulations "for promoting the economic welfare of Canada". Or, in an Act with broad purposes (e.g. emergency powers) a statement of purposes might have no discernible verbal relationship to any other provision of the Act. Powers of this kind can be extremely broad—the broader the purpose the greater the power. With a wide purpose, it is very difficult to say that a regulation is clearly outside the purposes, and it is difficult to imagine what kind of a regulation might be made. Hence, there is little legislative or judicial control.

(2) le pouvoir d'établir des règlements en vue d'un but précis;

(3) le pouvoir d'établir des règlements relativement à une question particulière.

Les deux dernières formes sont reconnues (sous une désignation différente) dans le cas Nolan (C.P.). La première forme a été ajoutée pour compléter le tableau.

On peut aussi combiner et fusionner ces trois différentes formes.

2. Règlement particulier

Il s'agit du pouvoir d'établir un règlement dont la nature et la teneur sont données en détail par le Parlement lui-même. Ainsi, un règlement interdisant «l'importation d'automobiles d'occasion» ne laisse pratiquement aucune latitude. L'autorité de réglementation seule peut le faire et rien de plus.

Caractéristiquement, cette forme de pouvoir, dans les cas ordinaires, est strictement limitée, les termes du règlement sont prévus à l'avance et donnent rarement lieu à des surprises.

La *Loi sur la pension de la fonction publique* est un bon exemple des pouvoirs de cette catégorie.

3. Buts précis

Ici, le pouvoir conféré est d'établir des règlements en vue d'atteindre certains objectifs ou buts. Il est beaucoup plus large que celui de la première forme. Son étendue dépend de la description des objets visés.

Ceux-ci peuvent être régis par «l'intention de la loi». Ainsi, le pouvoir peut être d'établir des règlements destinés «à mettre à exécution les fins et dispositions de cette loi», ou viser certains buts clairement secondaires ou subordonnés à l'intention de la loi, et précisés dans d'autres dispositions de la loi. Dans ces deux cas, il existe un certain degré de contrôle législatif, que peuvent exercer les tribunaux. Ces derniers peuvent confirmer «l'intention du Parlement» d'après les termes de la loi dans son ensemble et déterminer si le règlement répond bien au but proposé. En outre, si les fins de la loi en général l'emportent, la nature et le genre de règlements susceptibles d'être établis peuvent être prévus.

Les buts, cependant, peuvent être exposés indépendamment en dehors de la loi dans son ensemble. Ainsi, une loi d'un seul article peut permettre à une autorité de réglementation d'établir des règlements «favorisant le bien-être économique du Canada». Ou, dans une loi dont les buts sont assez vagues (des pouvoirs d'urgence, par exemple) une déclaration des buts peut ne se retrouver dans aucune autre disposition de la loi. Les pouvoirs de cette nature sont extrêmement larges, et plus les buts sont étendus, plus le pouvoir est grand. Quand les buts ont une grande portée, il est très difficile de dire qu'un règlement outrepassé les fins de la loi et de savoir quel genre de règlement pourrait être établi. De là le contrôle législatif ou judiciaire moins puissant.

4. Specified Subject-matter

Power to make regulations may be in the form of power to make regulations *in relation* to a stated subject-matter. This is the broadest form, because a *relationship* to a general subject can easily be manufactured. Note that sections 91 and 92 of the B.N.A. Act take this form.

The characteristics of this form are that there is virtually no limitation on the power by the terms (purposes, intent, etc.) of the Act itself, but only by the words conferring the power. Since "relationships" can be almost anything, it is also difficult to predict with any degree of accuracy the range of regulations that might be made. Again, the broader the subject, the greater the power.

The courts do have control, for they can say that a particular regulation is not in relation to the stated subject, but the broader the subject or the more general the words describing the subject, the more difficult it becomes for the courts to strike down a regulation.

Two statutes illustrate how powerful these two forms, purposes and subjects, can be. *The War Measures Act* (purposes) and the *Fisheries Act* (subject).

5. Judicial Control

In all three forms, the courts do have a degree of ultimate control. They can say that a regulation is not

- (1) of the kind described—class 1
- (2) for the purposes described—class 2
- (3) in relation to the subject described—class 3.

This power may be seriously eroded or even taken away by the familiar phrase "as he deems necessary, desirable, expedient, etc." Thus, where power is conferred to make regulations.

- (1) "prescribing such fees as he considers necessary" (class 1),
- (2) "as he deems necessary for the purpose of" (class 2), or
- (3) "as he deems to be in relation to" (class 3),

the courts have little more than a theoretical power to strike down. (For example, *War Measures Act*—Chemicals Reference). The test whether the regulation falls within the Act is thus converted from objective to subjective.

6. Sub-delegation

Whether a r.m.a. can delegate to another r.m.a. is largely a matter of construction. There is probably no valid argument against sub-delegation in Forms 2 and 3. A delegating regulation can be said to be for the purpose, or in relation to a subject, specified in the Act."

88. The views just quoted have been presented a trifle more elaborately but to the same effect by Professor Driedger in his

4. Question particulière

Le pouvoir d'établir des règlements peut prendre la forme d'un pouvoir d'établir des règlements relativement à une question déterminée. C'est là la forme la plus large, étant donné qu'une relation à une question d'ordre général peut facilement se fabriquer. À noter que les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont de cette forme.

Caractéristiquement cette forme n'est assujettie à virtuellement aucune restriction d'après les termes (buts, intention) de la loi elle-même; seuls les termes dans lesquels le pouvoir est conféré peuvent limiter ce pouvoir. Comme les «rapports» peuvent revêtir une multitude de formes, il est également difficile de prédire avec précision la portée des règlements. Ici aussi, plus le sujet est étendu, plus le pouvoir est grand.

Les cours ont un certain contrôle sur cette forme, vu qu'elles peuvent dire qu'un règlement particulier ne se rapporte pas au sujet posé, mais plus le sujet sera large, plus les mots décrivant ce sujet seront généraux, plus il leur sera difficile de rejeter un règlement.

Deux lois démontrent à quel point ces deux formes, celles qui reposent sur un but et sur une question particulière, peuvent être puissantes; ce sont la *Loi sur les mesures de guerre* (buts) et la *Loi sur les pêcheries* (sujet).

5. Contrôle judiciaire

Les cours jouissent d'un certain degré de contrôle ultime sur les trois formes d'autorité. Elles peuvent dire qu'un règlement

- (1) n'est pas du genre décrit—classe 1
- (2) ne répond pas aux buts décrits—classe 2
- (3) n'est pas en rapport avec le sujet décrit—classe 3.

Ce pouvoir peut être sérieusement diminué et même annulé par la phrase bien connue: «s'il le juge nécessaire, souhaitable, opportun, etc.» Ainsi, quand un pouvoir est conféré d'établir des règlements

- (1) «prévoyant les frais qu'il juge nécessaire» (classe 1)
- (2) «qu'il juge nécessaire pour les besoins de» (classe 2) ou
- (3) «qu'il juge en rapport avec» (classe 3),

les cours n'ont ni plus ni moins qu'un pouvoir théorique d'annuler ces règlements. (Par exemple, la *Loi sur les mesures de guerre*—produits chimiques). Le test selon lequel on détermine si le règlement tombe sous le coup de la loi n'est donc plus objectif mais subjectif.

6. Deuxième délégation

La possibilité pour une autorité de réglementation de déléguer ses pouvoirs est largement une question d'interprétation. Rien ne s'oppose probablement à une deuxième délégation dans les formes 2 et 3. On peut dire que le règlement répond aux besoins ou est en rapport à un sujet précisé dans la loi.»

88. L'opinion citée ci-dessus a été exprimée un peu plus en détail—mais les conclusions sont les mêmes—par le professeur

famous works "Subordinate Legislation", "The Construction of Statutes", "The Composition of Legislation" and "Legislative Forms and Precedents".

89. The Committee has come to the conclusion that it can not agree with the views of the Privy Council Office. It is the Crown's claim, to put matters bluntly, that an enabling power cast in terms of subject matter, and most commonly introduced by the word "respecting", imports the widest possible regulation-making power, including an unfettered power to sub-delegate the rule-making power conferred, and the power to dispense from the regulations, when made, in favour of particular individuals. This is to set up the delegate as the equivalent of and with the same power as Parliament itself. It is to lose sight of the fact that the delegate is a subordinate law-making body and that delegated legislation is subordinate law. Only in the most extreme cases and under the most ample enabling powers conceivable can Parliament be considered to have given over to its delegate its whole power with respect to a stated subject matter, subject only to the recall of that power into its own hands at its will. This the Committee conceives is the rationale of the decision in the *Chemicals Reference*, arising under the War Measures Act, the case apparently relied upon for the great power of the word "respecting". If enabling powers cast in terms of subject matter are given the power, scope and amplitude contended for, delegated legislation has ceased to be subordinate.

90. For the same reasons, the Committee regards the purported analogy between enabling powers cast in terms of subject matter and the terms of section 91 and 92 of the British North America Act as false. This view has been put most strongly by Professor Driedger:

"Power to make regulations may be conferred by reference to subject-matter rather than purpose, as, for example, *respecting aerial navigation*. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject it is valid. A sub-delegating regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and Provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitutional power to make laws "in relation to matters coming within" enumerated classes of subjects, and it is well established that these powers are full powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject."²⁵

There can be no analogy or equivalence between the conferring of legislative powers upon the Parliament of Canada and the Legislatures of the provinces—"authority as plenary and ample within the limits prescribed by (section 91 and) section 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow"²⁶—and the conferring of powers to be exercised by delegation from the Parliament of Canada for the making of subordinate legislation. The scope of the delegation must be determined by the enabling Act as a whole and there can be no presumption that the conferring of a delegated power to legislate with respect to a subject matter

Driedger, dans ses célèbres ouvrages *Subordinate Legislation*, *The Construction of Statutes*, *The Composition of Legislation* et *Legislative Forms and Precedents*.

89. Le Comité en a conclu qu'il ne peut accepter les opinions du Bureau du Conseil privé. Bref, la Couronne est d'avis que le pouvoir habilitant relatif à un sujet et commençant le plus souvent par le mot «concernant», confère le pouvoir de réglementation le plus étendu, y compris le pouvoir illimité de sous-déléguer le pouvoir de réglementation et le pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements. Cette mesure vise à accorder au délégué un pouvoir équivalant à celui du Parlement lui-même. C'est oublier là que le délégué est un organe subordonné de réglementation, et qu'une mesure législative déléguée est une mesure subordonnée. Dans les cas extrêmes seulement, et en vertu des pouvoirs habilitants les plus étendus, le Parlement a accordé à son délégué un pouvoir équivalent au sien sur un sujet donné, et à la condition de pouvoir le reprendre lorsqu'il le désirait. Le Comité considère que c'est là l'explication de la décision relative à l'affaire *Re Chemicals* rendue en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, affaire sur laquelle, apparemment, se fonde le pouvoir du mot «concernant». Si le pouvoir habilitant conféré par sujet à l'autorité, la portée et l'étendue qu'on prétend lui accorder, la mesure législative déléguée n'est alors plus subordonnée.

90. C'est pour la même raison que le Comité estime que l'analogie proposée entre les pouvoirs habilitants conférés par sujet et les dispositions des articles 91 et 92 de l'acte de l'Amérique du Nord britannique est erronée. Cette opinion a été fortement soutenue par le professeur Driedger:

«Le pouvoir de réglementation peut être conféré par sujet plutôt que par fin précise; par exemple concernant la *navigation aérienne*. A nouveau, dépendant de la portée du sujet, le pouvoir pourrait être étendu. Le règlement est valide tant qu'il se rapporte au sujet prescrit. Par conséquent, un pouvoir de sous-délégation serait valide s'il était possible de dire qu'il se rapporte au sujet. Bien qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des mesures législatives subordonnées, les lois fédérales et provinciales du Canada sont édictées en vertu du pouvoir constitutionnel d'édicter des lois «relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets» énumérés et il est bien établi que ce pouvoir habilite pleinement à édicter des lois se rapportant aux questions qui relèvent d'un sujet énuméré.»²⁵

Il ne peut y avoir ni analogie ni équivalence entre le fait de conférer un pouvoir législatif au Parlement du Canada et aux gouvernements provinciaux—«autorité aussi entière et étendue, dans les limites prescrites par l'article 91 et l'article 92, que possède et peut conférer le Parlement impérial dans la plénitude de son pouvoir»²⁶—et celui de conférer le pouvoir exercé par délégation du Parlement du Canada, d'établir une mesure législative subordonnée. La portée de la délégation doit être déterminée par l'ensemble de la loi habilitante, et il ne peut être question que le fait de conférer le pouvoir délégué de légiférer sur une question donnée accorde au délégué,

gives the delegate, high or low, plenary power to act in all respects as Parliament itself could do.

91. The Committee is well aware of the entrenched position of the word “respecting” and its equivalents in the language of delegation. Because the Committee can not agree with the effect claimed for it, or with the reasons advanced for that effect, it wishes to place on record its total opposition to the continued use of subject related enabling clauses as long as the Department of Justice persists in its present views that they permit both sub-delegation of rule-making power and dispensations from statutory instruments in favour of individuals. This position has been made known to the Legal Advisers to the Privy Council Office and through them to the Assistant Deputy Minister of Justice (Legislative Programming).

92. The Committee is not so sanguine as to expect that the action it has taken will be sufficient to resolve the matter. The support of the two Houses is necessary to put an end to a construction of an enabling power, and to a practice, which is inimical to their rights and subversive of Parliament’s supremacy. Such a form of enabling power is not in use in the United Kingdom and overseas experience in coping with it can not be called upon. The responsibility for safeguarding Parliament’s rights, therefore, falls squarely on the Parliament itself.

93. The Committee has encountered statutory instruments made under enabling powers which are drawn in such a way as virtually to exclude the possibility of objection and effective scrutiny. Section 4 of the Electricity Inspection Act and Section 3 (c) of the Gas Inspection Act empower the Governor in Council to make regulations necessary for giving effect to the provisions of the statute and for “declaring its true intent and meaning in all cases of doubt”. Apart from the blanket legislative power thus conferred, which is limited by specific following clauses in the case of the Gas Inspection Act, and may be limited to purely administrative matters as suggested by Professor Driedger,²⁷ these enabling powers give to the Governor in Council the power to declare the meaning of the statute, the function of the judiciary within our constitutional system. While the regulations²⁸ made under these powers are in the Committee’s views unobjectionable, it feels obliged to report to the two Houses enabling powers of such a nature.

94. Similar objectionable and all-encompassing enabling powers are to be found in section 11 of the Fisheries Prices Support Act; section 12 of the Dominion Water Power Act (which also empowers the Governor in Council by regulation “to meet any cases that arise, and for which no provision is made in this Act”); section 7 (3) of the Canada Pension Plan Act (“... to make such other regulations to provide for the manner in which the provisions of this Act shall apply with respect thereto, and to adapt the provisions of this Act with respect thereto, as appear to the Governor in Council necessary to give effect to the regulations made under this section”; section 277 of the Customs Act.

supérieur ou non, pleins pouvoirs pour agir à tous égards de la même façon que le ferait le Parlement.

91. Le Comité est fort conscient de l’ambiguïté du mot «concernant» et de ses équivalents dans le libellé des textes de délégation. Parce que le Comité ne peut accepter l’effet qu’on attribue à ce mot, ni les raisons qu’on avance pour le justifier, il tient à exprimer officiellement son entière opposition à l’utilisation continue d’articles habilitants rédigés en termes de sujet tant et aussi longtemps que le ministère de la Justice persistera à alléguer qu’ils permettent tant la sous-délégation du pouvoir de réglementation que le pouvoir de dispenser certaines personnes des textes réglementaires. Le Comité a fait connaître son opinion aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé qui l’ont retransmise au sous-ministre adjoint de la Justice (planification des programmes législatifs).

92. Le Comité est loin de croire que la mesure qu’il a prise suffira à résoudre le problème. Il est indispensable que les deux Chambres soutiennent le Comité si elles veulent mettre fin à une interprétation des pouvoirs habilitants et à une pratique qui portent atteinte aux droits et à la suprématie du Parlement. Une telle forme de pouvoirs habilitants n’ayant pas cours au Royaume-Uni, il est impossible de se fonder sur cette expérience pour résoudre la question. Par conséquent, la responsabilité de sauvegarder les droits du Parlement incombe entièrement au Parlement même.

93. Le Comité a pris connaissance de textes réglementaires établis en vertu de pouvoirs habilitants qui avaient été rédigés de façon telle qu’ils excluaient pratiquement la possibilité de toute objection et de toute vérification effective. L’article 4 de la Loi sur l’inspection de l’électricité et l’alinéa 3c) de la Loi sur l’inspection du gaz habilitent le gouverneur en conseil à édicter les règlements nécessaires à l’exécution de la loi et «pour en déclarer l’intention véritable et la signification en cas de doute». Compte non tenu du pouvoir législatif intégral ainsi conféré, qui est cependant limité par des dispositions précises de la Loi sur l’inspection du gaz, et qui peut fort bien se limiter à des questions purement administratives, comme le suggérerait le professeur Driedger,²⁷ ces pouvoirs habilitants permettent au gouverneur en conseil de décider de la signification d’une loi, ce qui relève du pouvoir judiciaire dans notre système constitutionnel. Bien que les règlements²⁸ édictés en vertu de ces pouvoirs n’aient pas été jugés discutables, le Comité se sent tenu de faire rapport aux deux Chambres de pouvoirs habilitants de cette nature.

94. On trouve de semblables pouvoirs habilitants discutables et intégraux, à l’article 11 de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, à l’article 12 de la Loi sur les forces hydrauliques du Canada (qui habilite aussi le gouverneur en conseil à rendre, par règlement, les décisions nécessaires «à la solution de tous les cas qui se présentent et au sujet desquels aucune disposition n’est formulée dans la présente loi»); au paragraphe 7 (3) du Régime de pensions du Canada («... la faculté d’établir, dans la mesure où le gouverneur en conseil le juge nécessaire pour donner effet auxdits règlements, des règlements supplémentaires précisant la manière selon laquelle les dispositions de la présente loi doivent s’appliquer au règlement susdit et adaptant lesdites dispositions aux règlements en question»); à l’article 277 de la Loi sur les douanes.

95. The Committee believes that the precise limits of the law-making power which Parliament intends to confer on a delegate should always be expressly defined in clear language by the statute which confers it: when discretion is conferred, its limits should be defined with equal clarity. No statute should enable a delegate to declare the true intent of Parliament or the scope and nature of the delegation of law-making power.

J.—THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS

96. It was with surprise that the Committee discovered that regulations are made by Parliament's delegates purporting to dispense with existing regulations in favour of individuals and in particular circumstances, without any power in that behalf having been conferred by Parliament. The Committee has also encountered cases in which the delegate of Parliament's powers has purported to confer upon a sub-delegate the power to dispense from the regulations made by the delegate. The Committee expresses its disagreement with such practices which it conceives to be both illegal and subversive of constitutional government.

97. Parliament can, of course, by express provision grant to a delegate the power to dispense from legislation, whether primary or subordinate. Thus, by section (6) g of the Whaling Convention Act the Governor in Council is authorized to dispense from the provisions of the Act and the Whaling Regulations in favour of Indians and Eskimos and that power has been exercised quite properly in making section 4 of the Whaling Regulations.²⁹ Other statutory provisions which permit of dispensations by delegates from subordinate legislation include section 482 (1) of the Canada Shipping Act, and section 14 (1) of the Aeronautics Act.

98. While Parliament can assuredly grant to its delegate power to dispense from the subordinate legislation he makes, the Committee feels it imperative to set down what is both the corollary and a fundamental constitutional principle, secured by the Revolutionary Settlement, namely that a delegate empowered to make subordinate law has no power to dispense from the law he makes in individual instances unless that power has been granted to him expressly. To admit of any other principle is both to allow the delegate to rise above his subordinate status—to deny the essential proposition that subordinate law is subordinate, and to allow the delegate to arrogate to himself the status of Parliament—and to seek to undo one essential feature of the Revolutionary Settlement, embodied in the Bill of Rights, 1689.

99. Three examples will suffice to make the Committee's point.

(i) *SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act*

95. Le Comité est d'avis que les limites précises du pouvoir législatif que le Parlement entend conférer à un délégué devraient toujours être expressément et clairement définies par la loi qui le confère: lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est conféré, ses limites devraient être définies tout aussi clairement. Aucune loi ne devrait habiliter un délégué à décider de l'intention véritable du Parlement, ni de la portée et de la nature de la délégation du pouvoir législatif.

J.—LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÈGLEMENTS

96. C'est avec étonnement que le Comité a découvert que des délégués du Parlement établissaient des règlements visant à dispenser, en certaines circonstances, certaines personnes des règlements existants sans que semblable pouvoir n'ait été conféré par le Parlement. Le Comité a aussi rencontré des cas où le délégué des pouvoirs parlementaires a prétendu conférer à un sous-délégué le pouvoir de dispenser des règlements établis par le délégué lui-même. Le Comité exprime son désaccord avec de telles pratiques qui lui semblent être illégales et aller totalement à l'encontre du gouvernement constitutionnel.

97. Naturellement, le Parlement peut, en vertu d'une disposition expresse, accorder à un délégué le pouvoir de dispenser une personne d'une mesure législative donnée, qu'elle soit principale ou subordonnée. Ainsi, en vertu du paragraphe 6g) de la Loi sur la convention concernant la chasse à la baleine, le gouverneur en conseil est autorisé à dispenser les Indiens et les Esquimaux des dispositions de la loi et du règlement sur la chasse à la baleine, et ce pouvoir a été exercé à bon droit dans l'article 4 du Règlement sur la pêche à la baleine.²⁹ Entre autres dispositions statutaires permettant aux délégués de dispenser certaines personnes d'une mesure législative subordonnée, on trouve le paragraphe 482 (1) de la Loi sur la marine marchande du Canada et le paragraphe 14 (1) de la Loi sur l'aéronautique.

98. Même si le Parlement peut certainement accorder à son délégué le pouvoir de dispenser certaines personnes d'une mesure législative subordonnée que ce dernier a édictée, le Comité croit qu'il est impérieux de poser immédiatement ce qui représente à la fois le corollaire de ce droit et un principe constitutionnel fondamental, sanctionné par le *Revolutionary Settlement*, soit qu'un délégué habilité à établir une mesure législative subordonnée n'a pas le pouvoir de dispenser certaines personnes de cette mesure, à moins qu'il n'y ait été expressément autorisé. Admettre tout autre principe serait d'une part permettre au délégué de s'élever au-dessus de son statut subordonné,—soit renier le principe essentiel selon lequel une mesure législative subordonnée est subordonnée, et ainsi de s'arroger le même statut que le Parlement,—et d'autre part chercher à invalider l'élément essentiel du *Revolutionary Settlement* incorporé au *Bill of Rights* de 1689.

99. Trois exemples suffiront au Comité pour illustrer son point de vue.

(i) *DORS/74-157—Région du Lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables*

Section 21 of the Navigable Waters Protection Act reads as follows:

"21. The Governor in Council, when it is shown to his satisfaction that the public interest would not be injuriously affected thereby, may, from time to time, by proclamation, declare any rivers, streams or waters referred to in sections 19 and 20, or any part or parts thereof, exempt in whole or in part from the operation of those sections, and may, from time to time, revoke such proclamations."

The sections from which exemption may be granted forbid the throwing or depositing etc. of sawdust, lumber wastes, stones, gravel, cinders, ashes and so on into navigable waters or waters which flow into navigable waters. From time to time private enterprises and official bodies, e.g. Hydro authorities, apply for an exemption in respect of a particular body of water. Section 21 provides for exemption in whole or in part for "any rivers, streams or waters ... or any part or parts thereof ..." and does not provide for an exemption in favour of a particular applicant. If a body of water is exempted then any one can dump the wastes referred to in sections 19 and 20 into the exempted waters. The words "in whole or in part" would refer to sections 19 and 20 and hence to the categories of waste.

In this instance Denison Mines Ltd. applied to dispose of tailings in Long Lake area. The proclamation purports to exempt the "Long Lake area" from the operation of sections 19 and 20 with respect to the disposal of tailings by Denison Mines Ltd. This is objectionable on two grounds. First, the exemption can, under section 21, not be limited to Denison Mines Ltd.: anyone must be permitted to dispose of tailings. It is noteworthy that none of the previous exemptions granted under section 21 have purported to limit the exemption to a particular applicant or "depositor"³⁰ Secondly, the section speaks specifically of declaring exempt "any rivers, streams or waters ... or any part or parts thereof", yet this proclamation purports to apply not to any rivers, streams, waters or defined parts of them but to an area shown on Department of Transport map. Again, previous proclamations under this section have delineated the exempted waters with great particularity.

The Committee has concluded that this Proclamation is *ultra vires* as a purported dispensation from the Navigable Waters Protection Act in favour of Denison Mines Limited, no statutory authority for such a dispensation existing. The Committee also considers the Proclamation not in conformity with the enabling power in that it does not declare any specific rivers, streams, or waters, or any part or parts thereof, as exempt from the operation of sections 19 and 20 of the enabling Act. The Department of Transport has twice been advised of the Committee's position but has to date merely indicated that it "has taken into advisement the comments made by the Committee" and that no further such exemptions have been granted.

(i) SOR/74-29, *Special Parole Regulations No. 1, 1973*

L'article 21 de la Loi sur la protection des eaux navigables se lit comme suit:

«21. S'il est démontré à sa satisfaction que l'intérêt public n'en souffrira pas, le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par proclamation, déclarer des fleuves, rivières, cours d'eau ou autres eaux visés dans les articles 19 et 20, ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières, cours d'eau ou autres eaux, totalement ou partiellement soustraits à l'application de ces articles, et il peut, à l'occasion, révoquer une telle proclamation.»

Les articles en vertu desquels une dispense peut être accordée interdisent de jeter ou de déposer, etc. des sciures, de la pierre du gravier, des escarbilles, des cendres, ou autres matières ou déchets, dans des eaux navigables ou des eaux qui se déversent dans des eaux navigables. De temps à autre, les entreprises privées et les organismes officiels, comme les entreprises hydroélectriques, demandent une dispense concernant un cours d'eau donné. L'article 21 prévoit une dispense totale ou partielle pour «des fleuves, des rivières ou cours d'eau ... ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières au cours d'eau ...» et ne prévoit pas de dispense à l'intention d'un postulant donné. Si un cours d'eau est soustrait, alors quiconque peut y déverser les déchets mentionnés aux articles 19 et 20. Les mots «totalement ou partiellement» se rapporteraient aux articles 19 et 20 et donc aux catégories de déchets.

A ce sujet, la *Denison Mines Ltd.* a demandé l'autorisation de déverser des résidus dans la région du Lac Long. La proclamation afférente vise à soustraire la région du Lac Long aux dispositions des articles 19 et 20 en ce qui concerne le déversement de résidus par la *Denison Mines Ltd.* Cette mesure est discutable sous deux aspects. Premièrement, la dispense en vertu de l'article 21 ne peut être limitée à la *Denison Mines Ltd.*: quiconque doit avoir la permission d'y déverser des résidus. Il est à remarquer qu'aucune des dispenses accordées en vertu de l'article 21 ne visait à limiter cette dispense à un postulant ou «déposant» donné.³⁰ Deuxièmement, l'article se rapporte précisément au fait de soustraire «des fleuves, des rivières, des cours d'eau ... ou une ou plusieurs parties de ces fleuves, rivières ou cours d'eau», alors que cette proclamation ne se rapporte ni aux fleuves, rivières ou cours d'eau ou à des parties précises de ces fleuves, rivières ou cours d'eau mais à une région figurant sur la carte du ministère des Transports. A nouveau, les proclamations précédentes formulées en vertu de cet article ont délimité les eaux soustraites, avec minutie.

Le Comité a conclu que cette proclamation était *ultra vires* en voulant dispenser la *Denison Mines Limited* de la Loi sur la protection des eaux navigables, puisqu'il n'existait aucune autorisation statutaire à cet effet. Le Comité a aussi été d'avis que la proclamation n'était pas conforme au pouvoir habilitant en ce sens qu'elle ne mentionnait aucun fleuve, rivière ou cours d'eau, ni aucune partie d'un fleuve, d'une rivière ou d'un cours d'eau, comme soustraits de l'application des articles 19 et 20 de la loi habilitante. Le ministère des Transports a été informé de la position du Comité à deux reprises, mais, jusqu'à maintenant, il n'a fait que signifier qu'il avait «pris note des commentaires du Comité»; de telles exemptions n'ont pas été accordées par la suite.

(ii) DORS/74-29, *Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, n° 1, 1973*

The relevant enabling power, section 9 (a) of the Parole Act, empowers the Governor in Council to make regulations prescribing "the portion of the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted". Since the word "portion" is singular, and not plural, and the words "terms" and "inmates" are plural, this power extends only to setting general rules applicable to all inmates, that is to say to promulgating portions of terms which will be of general application amongst inmates. Consequently, there is no power to set a portion of a term for a particular inmate or to provide by regulation that notwithstanding the Parole Regulations a particular inmate may be paroled before the term of imprisonment applicable to him under the Regulations has expired.

The Special Parole Regulations No. 1, 1973, which are the first and only such regulations to have been made, purported to dispense from section 2 of the Parole Regulations in favour of one Jacques LeBlanc, permitting his parole after a term of imprisonment not of ten but of "five years minus the time spent in custody from the day he was arrested and taken into custody ... to the day ... sentence was imposed". The Legal Adviser to the National Parole Board, who is not an officer of the Department of Justice, made freely available to the Committee all the background material to this matter, from which it appeared that this extraordinary course was adopted on the suggestion of one of the Legal Advisers to the Privy Council Office, who himself drafted the Special Regulations. It appeared that M. LeBlanc was convicted of complicity to commit murder and was sentenced to life imprisonment while those who were convicted of the murder itself, being juveniles, were sentenced to eighteen months in the Mt. St. Antoine Institution for Boys. The Quebec Court of Appeal, while rejecting M. LeBlanc's appeal, recommended that some action be taken by other authorities in light of the disparity between the sentences. The Associate Deputy Minister of Justice for Quebec made representations to the National Parole Board, which recommended to the Solicitor General that an exception be made to subsection 4 of section 2 of the Parole Regulations in M. LeBlanc's favour. That exception was duly purported to be made by SOR/74-29.

The Committee was unable to see this course of proceeding as anything but an unlawful dispensation from the Parole Regulations since the Parole Act confers no power of dispensation on anyone and section 9 (a) itself authorizes only general rules and not particular rules applying to individual inmates. The Committee is not, of course, unmindful of the hardship which it was sought to avert by making these Special Parole Regulations, but considers that the proper course—and a course possibly more beneficial to M. LeBlanc—would have been, and still is, an exercise of the Royal Prerogative of Mercy. (The Committee understands that M. LeBlanc, while originally on day parole, is still on full parole.) These views were pointed out to the National Parole Board which advised

Le pouvoir habilitant pertinent, l'alinéa 9a) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, habilite le gouverneur en conseil à édicter des règlements prescrivant «la partie des sentences d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle». Puisque le mot «partie» est au singulier, et que les mots «sentences» et «détenus» sont au pluriel, cet alinéa permet uniquement d'établir des règles d'application générale à tous les détenus, c'est-à-dire de promulguer la durée des parties de sentences qui s'appliquera aux détenus en général. Par conséquent, il n'existe aucun pouvoir qui habilite à déterminer une partie d'une sentence pour un détenu donné, ou à prévoir par règlement que malgré le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, on peut accorder à un détenu sa libération conditionnelle avant qu'il n'ait purgé la peine d'emprisonnement prescrite par le règlement.

Le règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu n° 1 de 1973, qui est le seul règlement du genre à avoir été édicté, vise à dispenser Jacques LeBlanc de l'article 2 du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, en lui accordant sa libération conditionnelle après une peine d'emprisonnement non pas de dix mais de «cinq ans, moins le temps passé sous garde, à compter du jour de son arrestation et de son incarcération ... jusqu'au jour où cette sentence a été prononcée». Le conseiller juridique de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui n'est pas un agent du ministère de la Justice, a volontiers mis à la disposition du Comité toute la documentation relative à cette question, documentation d'après laquelle il semblerait que cette mesure extraordinaire ait été adoptée sur la proposition d'un des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé et qui aurait lui-même rédigé le règlement spécial. M. LeBlanc a été reconnu coupable de complicité de meurtre, et condamné à l'emprisonnement à perpétuité, alors que ceux qui ont été accusés du meurtre, parce qu'ils étaient mineurs, ont été condamnés à 18 mois de détention à l'établissement Mont Saint-Antoine pour garçons. La cour d'appel du Québec, bien qu'elle ait rejeté l'appel de M. LeBlanc, a recommandé que d'autres autorités prennent certaines mesures, étant donné l'écart entre les sentences imposées. Le sous-ministre adjoint de la Justice du Québec a présenté un document à la Commission nationale des libérations conditionnelles, dans lequel il recommandait au Soliciteur général que dans le cas de M. LeBlanc, on ne se conforme pas au paragraphe 2(4) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus. On a voulu établir cette exception de façon appropriée par le DORS/74-29.

Le Comité n'a pu voir en cette mesure autre chose qu'une dispense illégale du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, puisque la Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne confère aucun pouvoir de dispense à quiconque, et que l'alinéa 9a) stipule que seules des règles générales, et non particulières, s'appliquent aux détenus. Naturellement, le Comité est conscient de l'injustice qu'on voulait éviter en établissant ce règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, mais juge que la mesure appropriée—et probablement plus profitable à M. LeBlanc—aurait été, et est toujours, l'application de la prérogative royale de pardon (le Comité sait que M. LeBlanc, à l'origine en libération conditionnelle de jour est toujours en libération conditionnelle intégrale). Ces remar-

the Committee that it considered itself bound "by the procedure recommended to it and by the acceptance of that procedure by the Governor in Council". It was, of course, precisely that procedure and its consequent acceptance by the Governor in Council which the Committee objected to as amounting to an illegal act of dispensing with the law in favour of M. LeBlanc.

The Committee realizes that what is now critical is not the illegality of the manner in which M. LeBlanc was released from custody in 1973 but the gaining of an assurance that no further Special Parole Regulations will be made reducing the portions of terms of imprisonment that must be served by particular inmates before they may be granted parole. The Committee notes that the proposed section 9 of the Parole Act, contained in clause 22 of the Bill for a Criminal Law Amendment Act (No. 1) 1976 introduced in the last Session, reproduced the present phrase—"portion of the terms of imprisonment"—and that, even if that Bill is reintroduced and carried, precisely the same situation could arise in the future under the same statutory provision as applied in the case of M. LeBlanc.

(iii) *SOR/73-439, Section 1 of Schedule A to the Steamship Machinery Construction Regulations, amendment*

Section 1 of Schedule A to this amending regulation purports to give the Board of Steamship Inspection a power to dispense in individual cases with the properties of steel laid down in the balance of the Schedule as being of general application. In doing so, it simply echoes section 4 (1) of the principal Regulations which, being made in 1955,³¹ lie beyond the Committee's reference. When advised of the Committee's concern at the granting by the Governor in Council to the Board of a power to dispense with a part of the regulations made by the Governor in Council, the Ministry of Transport replied that the power to grant a dispensation to the Board was conferred upon the Governor in Council by section 400 (1) (b) of the Canada Shipping Act which reads:

"The Governor in Council may make regulations respecting the construction of machinery."

The Committee was told that the power to dispense flowed from the word "respecting". This the Committee can not accept, for reasons discussed at length in Appendix III.

The Committee is more than ever convinced that the word "respecting" and subject-matter enabling clauses have been given an interpretation by the Department of Justice wholly erroneous and dangerous. The Committee wishes to adopt the words of Chillingworth:

"He that would usurp an absolute lordship over any people, need not put himself to the trouble of abrogating or disannulling the laws made to maintain the common liberty, for he may frustrate their intent, and compass his design as well, if he can get the power and authority to interpret them as he pleases, and to have his interpretation stand for laws."

ques ont été portées à l'attention de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui a informé le Comité qu'elle se considérait liée «par la procédure qui lui avait été recommandée, et par le fait que le gouverneur en conseil ait accepté cette procédure». Naturellement, c'était précisément à cette procédure et à son acceptation ultérieure par le gouverneur en conseil que le Comité s'opposait, alléguant que cela constituait une dispense illégale de la loi en faveur de M. LeBlanc.

La très grande préoccupation du Comité ne s'adresse pas tant à l'illégalité de la manière dont M. LeBlanc a été remis en liberté en 1973 qu'à la certitude qu'il voudrait obtenir qu'aucun autre règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu ne sera édicté pour diminuer les peines d'emprisonnement que doivent purger certains détenus avant qu'on leur accorde la libération conditionnelle. Le Comité remarque que l'article proposé, article 9 de la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus figurant à l'article 22 du bill intitulé Loi de 1976 modifiant le droit pénal n° 1, présenté au cours de la dernière session, comporte l'expression—«la portion de la peine d'emprisonnement»—et que, même si ce bill est adopté, une situation exactement semblable à celle de M. LeBlanc pourrait se reproduire en vertu de la même disposition statutaire.

(iii) *DORS/73-439, Article 1 de l'annexe A du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification*

L'article 1 de l'Annexe A de ce règlement modificatif est réputé conférer au Bureau d'inspection des navires à vapeur le pouvoir de dispenser, en certaines circonstances, des exigences relatives aux propriétés d'application générale de l'acier stipulées dans le reste de l'Annexe. Par là, cet article ne fait que reprendre les dispositions du paragraphe 4 (1) du règlement principal qui ne relève pas de la compétence du Comité, ayant été établi en 1955.³¹ Lorsque le Comité l'a avisé qu'il se préoccupait du fait que le gouverneur en conseil ait conféré au Bureau le pouvoir de faire exception à une partie du règlement établi par le gouverneur en conseil, le ministère des Transports a répondu que le pouvoir de dispense conféré au Bureau était accordé au gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 400 (1) b) de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la construction des machines...»

On a affirmé au Comité que le pouvoir de dispense provenait du mot «concernant». Le Comité juge cet argument inacceptable, pour les motifs exposés en détail plus loin à l'Annexe III.

Le Comité est plus que jamais convaincu que le ministère de la Justice a interprété le mot «concernant» et les pouvoirs habilitants conférés par matière ou domaine de façon totalement erronée et dangereuse. Le Comité fait suivre la remarque suivante de Chillingworth:

«Celui qui désire usurper la souveraineté absolue d'un peuple n'a nul besoin d'abroger les lois établies dans le but de maintenir la liberté, car il peut fort bien aller à l'encontre de leur intention, et ainsi atteindre son but, s'il peut obtenir la puissance et l'autorité nécessaires pour les interpréter à sa guise et donner force de loi à son interprétation».

100. Because of the tenacity with which the belief is held in the Department of Justice that such dispensations as have been described are lawful, the Committee has felt obliged to canvass this issue fully in Appendix III the more so since the power is being widely used (168 instances have come to the Committee's notice) and a great deal of ingenuity and mental effort appears to have been devoted to justifying this pretended power. The arguments in favour of its existence are diverse and each might have been addressed acceptably to the Court of King's Bench in the time of Charles I. They all, however, accord with the discredited reasoning of Lord Chief Justice Herbert in *Godden v. Hales* (1686).³²

"There is no law whatsoever but may be dispensed with by the supreme law-giver; as the laws of God may be dispensed with by God himself; as it appears by God's command to Abraham, to offer up his son Isaac: so likewise the law of man may be dispensed with by the legislator, for a law may either be too wide or too narrow, and there may be many cases which may be out of the conveniences which did induce the law to be made; for it is impossible for the wisest lawmaker to foresee all the cases that may be, or are to be remedied, and therefore there must be a power somewhere, able to dispense with these laws."

Just as that polluter of the temple of justice, in his desire to facilitate administrative convenience, confused God's Regent with God himself, so too the Department of Justice appears to confuse a delegate or sub-delegate of Parliament with the supreme law giver.

101. In case it might be thought that it has become unduly excited about a trifle which facilitates the administration of the realm the Committee wishes it to be recalled that it was just such a facilitation of policy which cost James II his throne. And it was just such an insistence on supra-legal powers which in some small measure led to the execution of his father. The Committee believes that the laws are to be obeyed by all. The nature of a dispensation is to favour some, to set some at liberty from the obligations or restrictions of the law, but to leave others under those same obligations and restrictions, and in many instances liable to penalty if they transgress. Once given or assumed a power of dispensation knows no limit in time, number or reason.

If it is desired to have a power to exempt in hard cases, Parliament must be asked to grant it. Livy wrote:

"The laws alone are they that always speak with all persons, high or low, in one and the same impartial voice. The law knows no favourites."

It is to be regretted that certain laws of Canada appear otherwise, and in contradiction of Aristotle's precept:

"That the law is a mind without affection; that is, it binds all alike, and dispenses with none; the greatest flies are no more able to break through the cobwebs than the smaller."

102. Should there persist in any quarter the view that the dispensing power exists, the Committee conceives as the most

100. Par suite de la profondeur à laquelle se trouve enracinée au sein du ministère de la Justice la croyance que des dispenses comme celles décrites sont légales, le Comité a estimé qu'il conviendrait d'examiner cette question à fond, à plus forte raison parce qu'on fait très souvent appel à ce prétendu pouvoir (Le Comité a pris connaissance de 167 cas où il avait été utilisé) et qu'il semble qu'on ait déployé beaucoup d'efforts et d'ingéniosité pour le justifier. Les arguments en sa faveur sont variés, et chacun d'eux aurait pu être présenté de façon acceptable à la Cour du Banc du Roi à l'époque de Charles 1^{er}. Toutefois, ils concordent tous avec le raisonnement discrédité du Juge en chef Herbert, dans l'affaire *Godden v. Hales* (1686).³²

«Il n'existe aucune loi qui ne puisse faire l'objet d'une dispense par le législateur suprême; tout comme on peut être dispensé des lois de Dieu par Dieu lui-même; tel fut le cas dans l'ordre que Dieu donna à Abraham de sacrifier son Fils Isaac: ainsi, on peut être dispensé de la loi de l'homme par le législateur, car une loi peut être soit trop étendue, soit trop étroite, et il peut y avoir de nombreux cas qui débordent les circonstances existantes lorsqu'une loi a été édictée; car le législateur le plus sage ne saurait prévoir tous les cas qui doivent ou devront être résolus, et par conséquent, il doit y exister quelque part un pouvoir permettant de dispenser de ces lois.»

Tout comme ce profanateur du temple de la justice, dans son désir de faciliter les procédures administratives, a pris l'envoyé de Dieu pour Dieu lui-même, de la même façon le ministère de la Justice semble prendre le délégué ou le sous-délégué du Parlement pour le législateur suprême.

101. Au cas où l'on penserait que le Comité s'insurge indûment contre une dérogation vénielle qui facilite l'administration de l'État, le Comité désire rappeler que le roi Jacques II a perdu son trône précisément pour cette raison. C'est cette usurpation des pouvoirs supra-légaux qui a été, dans une certaine mesure, à l'origine de l'exécution de son père. Le Comité estime que chacun doit obéir aux lois. Une dispense vise à favoriser certaines personnes, à autoriser certains à ne pas respecter les obligations ou les restrictions de la loi alors que d'autres sont obligés de les respecter sous peine de sanctions s'ils violent la loi. Dès qu'un pouvoir est accordé ou usurpé, cette pratique ne connaît plus de limites de durée, de nombre ou de motifs.

Si un pouvoir de dispense est nécessaire, dans certains cas difficiles, le Parlement doit être le seul à l'accorder. Tite-live écrivait:

«Seules les lois s'appliquent à toute les personnes, de rang élevé ou non, de façon unique et impartiale. La loi n'accorde pas de faveurs.»

Il est regrettable de constater que certaines lois canadiennes ne semblent pas appliquer ce principe et entrent en contradiction avec le principe d'Aristote:

«La loi relève de l'esprit et non du coeur; elle lie chacun et ne dispense personne; les grosse mouches ne peuvent pas plus rompre les toiles d'araignées que les petites.»

102. Si l'on continuait d'estimer dans certaines sphères que le pouvoir de dispense existe, le Comité croit que la solution la

expeditious remedy the passage of a Bill for a Dispensing Power (Abolition) Declaratory Act.

103. As a final point, the Committee wishes to note the extraordinary nature of the constantly appearing "Immigration Special Relief Regulations" which purport, under sections 57 and 27 (3) of the Immigration Act, to dispense with certain requirements of the Immigration Regulations in favour of named individuals. The number of persons so exempted runs into hundreds, even thousands, every year. The Committee rejects the argument that a power to exempt categories of persons from the Regulations extends to exempting individuals. Moreover, it is not convinced that there is power under the Act to exempt categories of individuals. It was on this point that the Committee was first refused a "legal opinion" by a Designated Instruments Officer who was an officer of the Department of Justice serving as Legal Adviser to the Ministry of Manpower and Immigration.

On humanitarian grounds there may be need of a power to waive certain immigration requirements in individual cases. The proper course is to take this power by statute and this is the course the Committee has urged upon the Department of Manpower and Immigration and upon the Joint Parliamentary Committee on Immigration. On an initial reading of the proposed new Immigration Bill (1976) now before Parliament—and recognizing that it has no direct mandate to debate that Bill in detail at this particular stage—the Committee cannot find in that Bill any explicit power to waive immigration requirements on humanitarian grounds in individual cases, otherwise than by Ministerial permit.

K.—ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS

104. In the review of statutory instruments the Committee has been struck by the number of instances of the use of Votes in Appropriation Acts as vehicles for the conferring of subordinate law-making powers, usually upon the Governor in Council. From 1st January 1972 to 30th June 1976 at least one hundred and four items of delegated legislation have to the knowledge of the Committee, been made pursuant to Votes. (The task of adding up the number is not easy since spent regulations are removed from the Index to Part II of the Canada Gazette at the end of each calendar year in which their effect became spent.) The Committee fears that many, many more examples exist which have not been classed by the Crown's legal advisers as statutory instruments and of the existence of which the Committee has neither knowledge nor the means of knowledge.

105. The type of power to which the Committee is referring arises when moneys are voted by Parliament to be disbursed for a stated purpose but *all* the rules governing that expenditure, the determination of eligible recipients and so on, are left to be made by a subordinate authority. Parliament simply hands a sum of money to a subordinate with authority to spend it for a particular purpose, often vaguely stated, as that authority sees fit. The authority then makes a set of rules,

plus expéditive serait l'adoption d'une Loi déclaratoire visant l'abolition du pouvoir de dispense.

103. En dernier lieu, le Comité désire mettre l'accent sur la nature extraordinaire des fréquents «règlements de dispense de l'Immigration» qui visent, en vertu de l'article 57 et du paragraphe 27 (3) de la Loi sur l'immigration, à faire exception à certaines exigences générales fixées par le Règlement sur l'immigration en faveur de certaines personnes. Le nombre des personnes qui bénéficient de ces dispenses se compte par centaines et même par milliers chaque année. Le Comité rejette l'argument selon lequel le pouvoir de dispenser certaines catégories de personnes du Règlement permet de dispenser des personnes. De plus, le Comité n'est pas convaincu que la Loi autorise des dispenses de catégories de personnes. C'est sur cette question que le Comité s'est vu refuser la première fois «une opinion juridique» par un agent de liaison qui relevait du ministère de la Justice et agissait en tant que conseiller juridique pour le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

L'autorisation de déroger à certaines exigences en matière d'immigration est peut-être nécessaire dans des cas particuliers pour des raisons humanitaires. Dans ce cas, la procédure à suivre est d'accorder ce pouvoir en le conférant dans une loi et c'est cette recommandation que le Comité a fait au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et au Comité parlementaire mixte sur l'immigration. Lors d'une première lecture du nouveau projet de loi concernant l'immigration (1976),—bill qui est présentement devant le Parlement—et reconnaissant qu'il n'a pas de mandat précis d'étudier ce bill en détail à ce stade-ci, le Comité n'a pu trouver aucun pouvoir explicite de déroger aux exigences en matière d'immigration, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires sauf par des permits du Ministre.

K.—POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS

104. Lors de l'examen des textes réglementaires, le Comité a été frappé par le nombre de crédits dans les lois portant affectation de crédits qui servent à attribuer des pouvoirs législatifs subordonnés dans la plupart des cas, au gouverneur en conseil. Du 1^{er} janvier 1972 au 30 juin 1976 cent quatre mesures de délégation de pouvoirs législatifs, ont été décrétées par voie de crédits, à la connaissance du Comité. L'addition de ces cas n'a pas été facile car les règlements périmés sont retirés de l'index de la Partie II de la Gazette du Canada à la fin de chaque année civile. Le Comité craint qu'il n'existe de nombreux autres exemples que les conseillers juridiques de la Couronne n'ont pas classés dans la catégorie des textes réglementaires, dont le Comité ignore l'existence et n'a pas la possibilité de s'enquérir.

105. Le Comité veut parler des pouvoirs qui sont en cause lorsque des crédits sont votés par le Parlement à des fins particulières, alors que l'établissement de *toutes* les règles régissant le détail des dépenses, la définition des bénéficiaires admissibles et ainsi de suite sont confiés à une autorité subordonnée. Le Parlement remet alors simplement une somme d'argent à un subordonné, investi du pouvoir voulu pour dépenser cette somme à une fin particulière, souvent vague-

often very elaborate, governing the expenditure of the money and, in effect, defining the purpose and objects of Parliament's bounty. Often the financial basis which gives the legal justification for the use of a Vote in an Appropriation Act is a fiction since the money voted is only one dollar.

106. At first, though disquieted by the extent of the granting of enabling powers in Votes, and those in distressingly vague and all-encompassing terms, the Committee did not take a stand against this means of providing for delegated legislation. Rather, the Committee concerned itself with remarking upon clear abuses of the practice and in drawing its objections to the attention of the Legal Advisers to the Privy Council Office and of the President of the Privy Council.

107. The first of these abuses was the frequent drawing of the enabling power in terms which, in the view of the Crown, would exclude the delegated legislation from the definition of a "statutory instrument" and hence from Parliamentary scrutiny. The phrase frequently encountered was "... subject to terms and conditions prescribed by the Governor in Council ...". This phrase lacks any magic formula, such as "prescribed by regulation" or "prescribed by order", necessary in the Crown's eyes to bring the terms and conditions, when made and set in writing, within the compass of the Statutory Instruments Act. While not accepting that a magic formula is necessary to constitute delegated legislation a statutory instrument, the Committee has naturally represented to those in authority that the jurisdictional problem would be better avoided altogether by conferring the subordinate law-making power in terms which the Government itself acknowledges will, when the power is exercised, produce a statutory instrument.

108. The Committee has also objected to a refinement of the formula mentioned in the preceding paragraph: "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council". This particular form of enabling power has all the defects already described but also is completely lacking in specificity as to whom the power is given. Who is it who is to set or make the terms and conditions which His Excellency in Council may approve? The Crown's legal advisers appear to maintain that under this particular formula no more is meant than that the Governor in Council will set the conditions. The Committee is, understandably, not very sanguine about general understandings as to the result of particular statutory formulae and is of the view that every enabling power should specify Parliament's delegate with precision, along with any conditions precedent to the use of the power or procedural requirements Parliament sees fit to provide. All should be clear and admit of no argument.

109. The third abuse to which the Committee has objected is the "filling up" and extension of old Votes, and old enabling powers, under a series of Votes commencing at some point in the intermediate or distant past which are then amplified in scope or altered in some one or more particulars by succeeding Votes. These successive Votes are often expressed "to extend the purpose" of an earlier Vote and the extensions in some instances are but barely related to the particular objects of the

ment définie, de la façon que cette autorité juge opportune. L'autorité en question établit alors une série de règles souvent fort complexes régissant la façon de dépenser ces crédits et expliquant pourquoi le Parlement les a accordés. Le fondement financier qui justifie légalement l'utilisation d'un crédit dans une loi d'affectation de crédits n'est souvent que fictif, les crédits votés étant de \$1.

106. Bien que le Comité se soit alarmé du nombre important de pouvoirs habilitants qui ont été octroyés dans les crédits, et ce en termes vagues et généraux, il n'a pas dénoncé ce moyen de déléguer des pouvoirs législatifs. Le Comité s'est borné à relever les abus flagrants auxquels a donné lieu cette pratique, et à présenter ses objections aux conseillers juridiques du Conseil privé et au président du Conseil privé.

107. Le premier de ces abus provenait du fait que le texte habilitant était souvent rédigé de telle façon que, de l'avis de la Couronne, la mesure législative déléguée se trouvait exclue de la catégorie des «textes réglementaires» et échappait en conséquence à la vérification parlementaire. L'expression la plus courante était «... selon les modalités que prescrit le gouverneur en conseil ...». Or, il manque à cette expression une formule magique, telle que «prescrit, par règlement,» ou «prescrit, par décret,» nécessaire aux yeux de la Couronne pour que ces modalités, lorsqu'elles sont fixées par écrit, tombent sous le coup de la Loi sur les textes réglementaires. Tout en n'acceptant pas la nécessité d'une formule magique pour faire d'une délégation de pouvoirs législatifs un texte réglementaire, le Comité a naturellement fait remarquer aux autorités compétentes que le problème de juridiction ne se poserait pas si l'on rédigeait la délégation d'un pouvoir législatif subordonné de telle façon que le gouvernement même reconnaisse que le document dans lequel ce pouvoir est exercé, est un texte réglementaire.

108. Le Comité s'est également opposé à l'affinement de la formule «selon les modalités qu'approuve le gouverneur en conseil», mentionnée dans le paragraphe précédent. Cette forme de pouvoir habilitant a tous les défauts déjà décrits plus haut, et manque en plus complètement de précision quant à la personne à qui ce pouvoir est attribué. Qui doit fixer les modalités que peut approuver le gouverneur en conseil? Les conseillers juridiques de la Couronne semblent soutenir que la tâche en incombe au gouverneur en conseil d'après cette formule. Le Comité on le comprendra, n'accueille pas avec beaucoup de chaleur ces interprétations à l'amiable de l'effet de formules statutaires, et pense que chaque pouvoir habilitant devrait mentionner le délégué du Parlement avec précision ainsi que toutes conditions suspensives du pouvoir que le Parlement estime devoir imposer. Tout devrait être clair et ne pas prêter à controverse.

109. En troisième lieu, le Comité s'est opposé au «remplissage» et à la prorogation d'anciens crédits et d'anciens pouvoirs habilitants au moyen d'une série entrée en vigueur dans un passé plus ou moins récent qui sont ensuite étendus ou modifiés par des crédits successifs. Ces crédits successifs servent souvent à «étendre les fins» d'un crédit précédent, mais dans certains cas ces extensions ont très peu de rapport avec les fins du crédit original. L'accumulation des prorogations conjuguée

original Vote. The combination of the accumulation of extensions and the extreme generality of language in which almost all enabling powers in Votes are expressed renders the task of the Standing Joint Committee so difficult as to negate any effective scrutiny. To the extent that scrutiny is rendered ineffective, Parliament's control of the purse is subverted. The Committee has seen instances of deplorable vagueness and uncertainty as to the true extent of enabling power arising from such constant tinkering. Moreover, the Committee concludes that this practice shows that normal, substantive legislation is necessary to cover the particular subject matter dealt with by the series of Votes. To take but one example, the Committee cannot see why the medical fringe benefits of public servants could not be settled by statute and regulation in the ordinary way, instead of under a series of Votes commencing in 1960.³³ This abuse amounts to an infringement of criterion 9 and the Committee considers that much of what appears in Votes to be dealt with by delegated legislation should be the subject of open and notorious legislation.

110. In delving into the intricacies of enabling powers under Votes, the Committee soon discovered that the enabling powers were often not found in the Votes themselves, but in Items in the Estimates to which individual Votes related. Again, to take one example, the Committee had occasion to consider two amendments to the Shipbuilding Temporary Assistance Programme Regulations.³⁴ The enabling authority for the principal Regulations³⁵ and the subsequent amendments was recited as being the Appropriation Act No. 3, 1970. A perusal of the Votes for the Department of Industry, Trade and Commerce, on the recommendation of whose Minister the amendments were made, revealed nothing which appeared to relate to temporary assistance for the shipbuilding industry. Upon enquiry of the Department, the Committee was informed that the authority lay in Vote 5 and "the item entitled 'Capital subsidies for the construction of commercial and fishing vessels in accordance with regulations of the Governor in Council' which is listed in the details of the Printed Estimates 1970-71 related to that Vote". Vote 5 of the Appropriation Act No. 3, 1970 reads as follows:

"Trade-Industrial—The grants listed in the Estimates and contributions and to increase to \$150,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to develop and sustain the technological capability of Canadian defence industry, and to increase to \$60,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to advance the technological capability of Canadian manufacturing industry by supporting selected civil (non-defence) development projects . \$88,888,500"

Apart from the fact that there did not appear to be any necessary connection between capital subsidies for the building of commercial and fishing vessels on the one hand and the terms of Vote 5, the Committee was struck by the fact that by the conjunction of Votes and Estimates in this fashion moneys appropriated by Parliament for what appear to be fairly

à une rédaction des textes très imprécise, ce qui est le cas pour la plupart des pouvoirs habilitants qui figurent dans les crédits, rend la tâche du Comité mixte permanent difficile au point qu'elle lui enlève toute possibilité d'effectuer une vérification. Cette vérification minutieuse étant entravée, le contrôle du Parlement sur les deniers publics est neutralisé. Le Comité a eu connaissance de cas où ce rafistolage constant a donné lieu à une imprécision et une incertitude déplorables quant à l'étendue réelle des pouvoirs habilitants. Par ailleurs, de l'avis du Comité, cette pratique démontre qu'il est nécessaire d'adopter les mesures législatives de fond qui soient conformes aux modalités normales pour encadrer les domaines sur lesquels on statue par une série de crédits. Pour ne citer qu'un exemple, le Comité ne comprend pas pourquoi les indemnités d'assurance-maladie des fonctionnaires ne pourraient pas être fixées par une loi et des règlements, soit par la méthode courante, plutôt que par une série de crédits dont le premier est entré en vigueur en 1960.³³ Cet abus est une violation du critère 9 et le Comité considère qu'une grande partie de ce qui semble, dans les crédits, être l'objet d'une délégation des pouvoirs législatifs devrait être traitée par des mesures législatives ouvertes et déclarées.

110. En se faufilant entre les méandres des pouvoirs habilitants des crédits, le Comité a bientôt découvert que souvent, ces pouvoirs ne se trouvaient pas dans les crédits eux-mêmes, mais dans les postes de budgets auxquels chacun des crédits se rapportait. A titre d'exemple, de nouveau, le Comité a eu l'occasion d'examiner deux modifications du règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires.³⁴ Le texte habilitant énoncé dans le règlement principal³⁵ et les modifications subséquentes étaient la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits. L'examen des crédits du ministère de l'Industrie et du Commerce, dont le ministère avait recommandé les modifications au règlement qui ont par la suite été adoptées, n'a rien révélé qui puisse s'apparenter à l'aide temporaire à l'industrie de la construction de navires. Le ministère a informé le Comité que le pouvoir était tiré du crédit 5 et que «le poste intitulé 'subvention en capital pour la construction de navires commerciaux et de bateaux de pêche, selon le règlement du gouverneur en conseil' qui est cité en détail dans le budget de 1970-1971 se rapportait à ce crédit.» Le crédit 5 de la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits est le suivant:

«Commercial et industriel—Subventions inscrites au budget et contributions; pour porter à \$150,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour développer et soutenir les possibilités technologiques de l'industrie canadienne de défense et pour porter à \$60,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour faire progresser les possibilités technologiques de l'industrie manufacturière canadienne en appuyant certains programmes de perfectionnement dans le domaine civil (et non pas de la défense) \$88,888,500»

Bien qu'il n'y ait apparemment pas de relation entre les subventions en capital affectées à la construction des navires commerciaux et de bateaux de pêche et les termes du crédit 5, le Comité a été frappé de ce que, par la conjugaison des crédits et du budget, les deniers publics affectés par le Parlement pour ce qui semble être des objectifs clairement définis puissent

closely defined purposes may be spent by the Crown on virtually any object it pleases, thus subverting Parliament's control of the purse and destroying the appropriation system in all but name.

111. As a further example of the uncontrolled power being granted to the Crown by way of delegated legislation under Appropriation Acts the Committee notes Vote 10b of the Department of Manpower and Immigration in Appropriation Act No. 2, 1973:

"... to extend the purposes of Manpower and Immigration Vote 10, Appropriation Act No. 3, 1972, to authorize special travel payments *to or in respect of persons*, in accordance with regulations made by the Governor in Council, to enable such persons to avail themselves of the services provided by the Department of Manpower and Immigration \$1."

This Vote has been used to make a Manpower Mobility Regulations, amendment,³⁶ permitting the making of travel grants to those who journey to take up seasonal agricultural work. But it could be used to make regulations relating to anything the department pleases.

112. The Committee notes that power to make subordinate legislation is not granted in Votes in Appropriation Acts in the United Kingdom or in the Commonwealth of Australia and has concluded that it should place on record its opposition, as a matter of principle, to the making of delegated legislation under Votes in Appropriation Acts, whether under substantive or "dollar" Votes or under Votes used in conjunction with items listed in the Estimates. The Committee has made this position known to the Auditor General, the President of the Privy Council, the President of the Honourable the Treasury Board and the Minister of Industry, Trade and Commerce and has invited each to place his observations on the problems and practices now reported before the Committee. The Auditor General has replied in terms which confirm the Committee in its disquiet.

113. The Committee endorses the views of the Auditor General. If enabling powers to make statutory instruments are to continue to be granted in Appropriation Acts, the vote texts should be specific and unequivocal, and contain all the wording having legislative effect, with none being contained in the Estimates. Legislating by means of dollar Votes and altering the purpose of previous Votes by a number of successive Votes are practices with which the Committee does not agree.

L.—SCRUTINY OF ENABLING POWERS

114. The Committee recommends that enabling clauses in Bills should be scrutinized with particular care to ensure that the problems pointed out in the several preceding sections of this Report are found and analyzed while the Bills are before Parliament. Such studies of enabling clauses could be carried out by the appropriate Standing Committees or could be added to the reference of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

pour ainsi dire être dépensés n'importe comment par la Couronne, ce qui annihile le contrôle du Parlement sur les deniers publics et fait du système d'affectation de crédits un mécanisme purement nominal.

111. Le Comité a trouvé un autre exemple de l'octroi à la Couronne de pouvoirs incontrôlés en ayant recours à la délégation des pouvoirs législatifs, en vertu de la Loi des subsides dans le crédit 10b du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration qui figure à la Loi n° 2 de 1973 portant affectation de crédits.

«...pour étendre la portée du crédit 10 (Main-d'oeuvre et Immigration) de la Loi n° 3 de 1972 portant affectation de crédits afin d'autoriser le paiement de certains frais de déplacement *à certaines personnes ou à l'égard de certaines personnes*, conformément au règlement édicté par le gouverneur en conseil, pour leur permettre de se prévaloir des services fournis par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration \$1»

Ce crédit a été utilisé pour établir une modification du Règlement sur la mobilité de la main-d'oeuvre,³⁶ qui autorise le paiement des frais de déplacement de ceux qui se rendent aux travaux agricoles saisonniers. Le ministère pourrait toutefois l'utiliser pour édicter des règlements relatifs à tout domaine qu'il lui semble opportun de traiter.

112. Le Comité fait remarquer que l'autorisation d'édicter des mesures législatives subordonnées n'est pas accordée dans les crédits des lois portant affectation de crédits en Grande-Bretagne et au Commonwealth d'Australie et a décidé d'exprimer officiellement son opposition, par principe, à la délégation des pouvoirs législatifs par des crédits et des lois portant affectation de crédits, que ce soient des crédits à somme précisée, des crédits «d'un dollar» ou des crédits utilisés avec des postes budgétaires. Le Comité a fait connaître sa position à l'Auditeur général, au président du Conseil privé, au président de l'honorable Conseil du Trésor et au ministre de l'Industrie et du Commerce, et les a invités à envoyer leurs observations sur les problèmes et les pratiques que le Comité a dénoncés. L'Auditeur général a fait parvenir une réponse en des termes qui confirment l'inquiétude du Comité.

113. Le Comité souscrit à l'opinion de l'Auditeur général. Si des pouvoirs habilitants de textes réglementaires continuent à être accordés dans le cadre de lois portant affectation de crédits, les textes des crédits devraient être précis et sans équivoque et contenir toutes les dispositions ayant un effet législatif, afin que celles-ci ne figurent plus dans les budgets. Le Comité n'approuve pas la pratique consistant à légiférer en adoptant des crédits d'un dollar et en modifiant l'objet des anciens crédits par l'adoption de crédits successifs.

L.—VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS

114. Le Comité recommande que les articles habilitants contenus dans les bills fassent l'objet d'une vérification rigoureuse, de façon à s'assurer que les problèmes soulevés dans plusieurs des précédents chapitres de ce rapport soient décelés et analysés alors que les bills sont étudiés par le Parlement. De telles études des articles habilitants devraient être effectuées par les comités permanents appropriées ou confiées au Comité

mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

M.—THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT

115. Ascertaining the text of a statutory instrument which has been amended is not an easy task, yet it is a task which has faced the Committee and its counsel frequently and which has been carried out in many cases only with the utmost difficulty. How much more difficult must the same task be for ordinary citizens lacking expertise and ready access to the necessary documentation!

116. Since the last Consolidation of the Regulations of Canada appeared in 1955, there is only one laborious means of ascertaining the present state of a regulation or other statutory instrument. One must refer to the enabling Act in the Index to Part II of the Canada Gazette to find listed thereunder the particular regulation and all its subsequent amendments. Each such amendment must then be looked at individually and fitted into the original text, as if it were all one giant jig-saw puzzle. The whole process is made worse by the apparent unwillingness of some Departments and of the Privy Council Office to cause heavily amended regulations to be revoked and remade in new and complete form in a single regulation. The Committee has urged this course, but to no avail. The Committee considers that, if a process of constant amendment is likely to continue, as appears to be the case with regulations made under section 34 of the Fisheries Act, the regulations should be revoked and remade in consolidated form at regular intervals, perhaps annually. The Committee cannot see that there can be any more work involved, or more expense, in processing an Order in Council for a fresh set of consolidated regulations than in processing an Order in Council for a further amending regulation. The consolidated text must be known to the Department or it would be unable to administer its own regulations. The Committee is concerned to see that the consolidated text is made known as simply and directly and intelligibly as possible to all citizens. The Committee cannot believe that those affected by regulations, however skilful they may be in keeping up to date with amendments, would not find it simpler to cope with a fresh set of regulations than with, say, the sixteenth amendment to an existing regulation which amends a subsection of the regulations already twice amended. The effectiveness of much amended regulations, other than as traps for the unwary, is much to be doubted.

117. The Committee understands that a new Consolidation of the Regulations will appear, possibly as early as mid-1977. While this is naturally to be welcomed, concern must be expressed as to the means of keeping abreast of the flood of amendments which will follow. The Committee is of the view that after 1977 revocation and re-issuing of amended regulations should be the course followed so that ordinary folk will not be forced to study an ever-increasing accumulation of individual amendments. There appears to the Committee to be nothing in Part II of the Statute Revision Act³⁷ which requires that the next Consolidation of the Regulations must be kept up to date by the looseleaf method of revision in respect of all "regulations, statutory instruments or documents that, in the

M.—MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

115. Il n'est pas facile de vérifier l'énoncé complet d'un texte réglementaire qui a été modifié, et pourtant le Comité et ses conseillers ont dû y faire face très souvent et ne l'ont fait dans certains cas qu'avec la plus grande difficulté. Combien plus difficile encore cette tâche doit-elle être pour le citoyen ordinaire, qui n'a pas la compétence voulue et qui n'a pas facilement accès à la documentation nécessaire!

116. Depuis la dernière parution de la codification des règlements du Canada en 1955, il n'existe qu'un seul moyen de vérifier l'énoncé complet d'un règlement ou de tout autre texte réglementaire. Il faut se référer à la loi habilitante dans l'Index de la Partie II de la Gazette du Canada pour y trouver la liste des règlements qui s'y rapportent et les modifications qui ont été apportées au règlement pertinent. Il faut ensuite examiner une par une les modifications individuellement et les insérer dans le texte original, c'est-à-dire reconstituer le règlement à la manière d'un immense puzzle. Le refus apparent de certains ministères et du Bureau du Conseil privé d'accepter l'abrogation et la publication en une forme nouvelle et complète des règlements fort modifiés rend cette tâche encore plus difficile. Les efforts du Comité en ce sens sont restés vains. Le Comité considère que si les textes réglementaires continuent à être constamment modifiés, comme cela semble être le cas des règlements édictés en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, il faudrait abroger et établir à nouveau les règlements à intervalles réguliers, par exemple une fois l'an. Le Comité ne voit pas pourquoi il serait plus coûteux ou laborieux d'édicter un décret en conseil pour que le nouveau règlement soit publié sous forme complète que d'en édicter un pour y apporter de nouvelles modifications. Le ministère doit avoir en sa possession le texte complet, sinon il serait incapable d'appliquer son propre règlement. Le Comité désire que tous les citoyens aient accès au texte complet de façon simple, directe et précise. De l'avis du Comité, les citoyens qui ont affaire aux règlements trouveraient plus simple, même s'ils connaissaient toutes les modifications, de consulter un règlement complet et mis à jour que, disons, la seizième modification à un règlement qui modifie le paragraphe d'un règlement déjà modifié deux fois. Le seul avantage que le Comité voit à ces multiples modifications est qu'elles sont susceptibles de mystifier le profane.

117. On a affirmé au Comité qu'une nouvelle codification des règlements paraîtra possiblement dès la mi-1977. Celui-ci s'en félicite; mais il envisage avec préoccupation les multiples modifications qui y seront postérieures. Il estime qu'après 1977, il faudrait abroger et établir à nouveau les règlements modifiés afin que les citoyens ne soient pas obligés de consulter des règlements modificateurs de plus en plus nombreux. Le Comité n'a rien trouvé dans la Partie II de la Loi sur la révision des lois³⁷ qui lui laisse croire que la prochaine codification des règlements sera mise à jour selon la méthode des feuilles mobiles pour tous «les règlements, textes réglementaires ou documents qui, de l'avis de la Commission, restent en vigueur ou s'appliquent à plusieurs personnes ou organismes...»

opinion of the Commission, are of continuing effect or apply to more than one person or body ...”

118. It is perhaps appropriate to observe that when the new Consolidation appears, it is estimated that the Committee will be faced with upwards of ten thousand pages of text of statutory instruments to scrutinize. So great an undertaking, while new and amending instruments will continue to be made, can only be undertaken slowly and in stages.

N.—DEPARTURE FROM THE LANGUAGE OF THE STATUTES

119. One of the Committee's concerns has been the equivalence in meaning of the French and English texts of statutory instruments. In looking at the texts of instruments with this in mind, the Committee has noted many instances in which statutory language has been reproduced faithfully in the English text but has been subject to “improvement” in the French text. The Committee formed and has adhered to the view that where phrases which appear in an enabling Act are used in statutory instruments made under that Act, such phrases should be reproduced without modification. Consequently, the Committee disagrees with the practice, no doubt well meaning, of translators and draftsmen of statutory instruments in seeking to improve upon the English or French used in the statutes of Canada.

120. The Committee is aware, however, that there are deficiencies and errors in the language of the statutes. While attention seems more commonly drawn to problems in the French texts, the English texts are not without their blemishes. The proper course is not to improve upon the language Parliament has seen fit to use when drafting statutory instruments, a process to which there would be no limit, but to alter the language of the statutes. The Committee notes that the Statute Law Revision Commissioners have been empowered to prepare draft consolidations and revisions of statutes on this basis and, further, that the projected periodical Statute Law Revision (Miscellaneous Provisions) Bills provide a further vehicle for improving the quality of language of the statutes.

121. The Committee has, accordingly, insisted that “improvements” on statutory language in statutory instruments be revoked and replaced by the language of the enabling Acts. In cases where there would clearly seem to be a different or new shade of meaning arising from the abandonment of the statutory language, the Committee has requested immediate amendment of the offending statutory instrument. In other cases the Committee has been willing to let the language stand until the instrument in which it appears is next amended.

O.—SATISFACTION OF CONDITIONS PRECEDENT

122. Where authority to make the instrument depends, under the enabling Act, upon the fulfilment of some condition precedent which can be recited as a statement of fact, the fulfilment of that condition should normally be recited in the

118. Il faudrait signaler au passage que lors de la parution de la nouvelle codification, le Comité devra vérifier plus de dix mille pages de textes réglementaires. Une telle entreprise, alors que de nouveaux textes réglementaires modificatifs ne cessent d'être édictés ne pourrait être menée que très lentement et par étapes.

N.—DÉROGATION AU LIBELLÉ DES LOIS

119. L'une des préoccupations du Comité a porté sur l'équivalence des libellés anglais et français des textes réglementaires. En étudiant les libellés en question au regard de cette préoccupation, le Comité a relevé de nombreux exemples où le libellé statutaire a été reproduit fidèlement dans le texte anglais, mais a fait l'objet «d'améliorations» dans la version française. Le Comité en est venu à la conclusion qu'il faudrait reproduire intégralement les expressions utilisées dans le libellé des textes réglementaires établis en vertu d'une loi habilitante quand celles-ci apparaissent dans ladite loi. Par conséquent, le Comité désapprouve cette pratique des traducteurs et des rédacteurs de textes réglementaires, sans doute bien intentionnés, d'améliorer la terminologie et la formulation anglaises ou françaises utilisées dans les lois du Canada.

120. Le Comité est toutefois conscient que le texte même des lois n'est pas exempt de lacunes ni d'erreurs. Même si l'on semble en général porter plus d'attention aux faiblesses des textes français, il faut dire que les textes anglais contiennent également des imperfections de style, de grammaire et de syntaxe. Pour résoudre ce problème, la solution adéquate ne consiste pas à améliorer la terminologie que le Parlement a jugé à propos d'utiliser au moment de rédiger les statuts car un tel processus échapperait à tout contrôle, mais à modifier le texte même des lois. Le Comité remarque que les commissaires chargés de la révision des lois ont été autorisés à préparer des projets de codification et de révision en fonction de ce principe et que les projets de loi périodiques touchant la révision des lois (dispositions diverses) qui sont prévus fournissent un moyen additionnel d'améliorer la terminologie et la formulation des lois.

121. Par conséquent, le Comité a insisté pour que les «améliorations» apportées aux extraits de loi qu'on retrouve dans les textes réglementaires soient abrogées et remplacées par la terminologie des lois habilitantes. Dans les cas où la divergence au chapitre de la terminologie statutaire donnerait un sens nouveau ou différent aux textes réglementaires visés, le Comité a demandé que ces derniers soient modifiés dans les plus brefs délais. Dans les autres cas, le Comité s'est montré disposé à ne pas insister pour que l'on change la terminologie utilisée dans le texte jusqu'à ce que celui-ci soit modifié pour d'autres raisons.

O.—RESPECT DES CONDITIONS PRÉALABLES

122. Lorsque la loi habilitante impose le respect d'une condition, préalablement à l'établissement d'un texte réglementaire, le préambule devrait normalement faire état du fait que cette condition a été remplie. Citons par exemple le cas où

preamble. Examples are, that a certain notice or proposal has been published as required, or that the Governor in Council is satisfied that, or that certain bodies have been consulted as required by statute. Agreement has been reached with the Legal Advisers to the Privy Council Office that such material will appear in the recitals contained in the preamble to statutory instruments which are published in Part II of the Canada Gazette. Of course, the Committee has no means of seeing that this eminently sensible requirement is met in the case of statutory instruments that are not subject to the pre-registration scrutiny of the Legal Advisers to the Privy Council Office. Such instruments are unlikely, under the present Statutory Instruments Act, to come to the Committee's attention.

P.—IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENT—REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

123. The Committee has noted several instances of the implementation of an international agreement by regulation or other statutory instrument made under a statute which does not show in any way Parliament's intention to make the content of the particular international agreement part of Canadian national law. The Committee will keep this practice under continuing study and review, reporting to the two Houses at a later date should it consider that step necessary.

124. The Committee is aware that the practice referred to is a longstanding one and is often effected by the issuing of a Remission Order under section 17 of the Financial Administration Act. It is known that it is the Crown's view that Remission Orders are not statutory instruments but those of general application are published under SI numbers in Part II of the Canada Gazette as documents of public interest only. The Committee does not accept that Remission Orders are not statutory instruments simply because the magic formula "by order" is not found in the text of section 17 of the Financial Administration Act. Remission of taxes, fees and penalties is made by Order in Council and the Committee regards each such Remission Order as a statutory instrument, although it is aware that it sees only those few published in the Canada Gazette Part II. The Committee is of the view that if any class of Remission Order is to be excluded from the definition of a statutory instrument, the Statutory Instruments Act should be amended so to provide. Similarly, if any Remission Orders, while being statutory instruments, are to be excluded from scrutiny by the Committee, the Statutory Instruments Act or the regulations made under section 27 of that Act should so provide.

125. The Committee is also concerned with the frequency and nature of the use of Remission Orders under section 17 of the Financial Administration Act to grant remissions of customs duty, excise and other taxes to individuals and classes of persons. What appears to the Committee to be a power

un avis ou une proposition a été publié comme il était demandé, celui où le gouverneur en conseil estime que les conditions ont été remplies ou celui où certains organismes ont été consultés, conformément aux dispositions d'une loi. Un accord a été conclu avec les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé aux termes duquel les documents de cet ordre figureront dans l'énoncé contenu dans le préambule des textes réglementaires qui sont publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada. Évidemment, le Comité n'a aucun moyen de vérifier si cette exigence des plus logiques sera respectée dans le cas des textes réglementaires non assujettis à la vérification par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé avant l'enregistrement de ces textes. Il est peu probable, en vertu de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, que de tels textes soient portés à l'attention du Comité.

P.—MISE EN OEUVRE D'ACCORDS INTERNATIONAUX AU MOYEN DE TEXTES RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

123. Le Comité a relevé plusieurs exemples d'accords internationaux mis en oeuvre au moyen d'un règlement où d'un autre texte réglementaire établi en vertu d'une loi ne traduisant aucunement l'intention du Parlement d'incorporer un accord international particulier au droit interne du Canada. Le Comité mènera une étude suivie de cette pratique et, s'il le juge nécessaire, soumettra un rapport aux deux Chambres, à une date ultérieure.

124. Le Comité est conscient que la pratique mentionnée est en usage depuis longtemps et qu'elle découle souvent de l'émission d'un décret de remise, prévue aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Il est bien connu que selon le point de vue de la Couronne, les décrets de remise ne constituent pas des textes réglementaires, et que les décrets d'application générale sont publiés sous la rubrique des TR, à la Partie II de la Gazette du Canada, uniquement à titre de documents d'intérêt public. Le Comité s'oppose au fait que les décrets de remise ne soient pas reconnus comme textes réglementaires simplement parce que le libellé de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière ne contient pas la formule magique «par décret». La remise de taxes, de droits et de peines se fait par décret du conseil et le Comité tient ces décrets pour des textes réglementaires, même s'il est conscient de prendre uniquement connaissance de ceux qui sont publiés à la Partie II de la Gazette du Canada. Le Comité estime que si une catégorie quelconque de décrets de remise doit être exclue de la définition donnée d'un texte réglementaire, la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée en ce sens. De façon similaire, si les décrets de remise, tout en étant des textes réglementaires, doivent être soustraits à la vérification effectuée par le Comité, la Loi sur les textes réglementaires où les règlements établis en vertu de l'article 27 de ladite Loi devraient énoncer clairement cette possibilité.

125. Le Comité est également préoccupé par l'usage fréquent que l'on fait des décrets de remise, aux termes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, et par la nature de cet usage, qui vise à remettre des droits de douanes, d'accise et d'autres taxes à certaines personnes et à certaines

intended for use in exceptional cases where the public interest so dictates, has become routinely used for the implementation of governmental policies. The fact that the Governor in Council considers it in the public interest to remit the particular tax, fee or penalty involved is not now even recited in the preamble to a Remission Order.

Q.—AMENDMENT OF THE STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS

126. The Statutory Instruments Regulations have been thrice amended since they were first made on 9th November 1971. When considering the last of these amendments, the Committee concluded that, since it was peculiarly concerned with and affected by amendments to these Regulations, it would be desirable if further amendments were not made without prior consultation with the Committee. The Committee realized that it had no right to be consulted and that the Crown in Council could make regulations as it saw fit, leaving the Committee to protest about the amendments after they were made, should it feel so disposed. Nonetheless, the Committee thought that it would be sensible if it were consulted about proposed Statutory Instruments Regulations before they were made. The Committee's views were put to the President of the Privy Council, who replied:

"If by consultations are meant a formal process whereby proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations would be subject to prior approval or rejection by the Committee, the Government would be unable to agree since we do not feel that we can avoid acceptance of our final responsibility, bestowed by Parliament, for the content of these regulations by sharing on a formal basis the duty of defining them. If on the other hand, consultations refer to informal discussions with the Co-Chairmen, the Government would indeed be pleased to consider carefully their comments on existing or future regulations and any recommendations for amendments which the Committee may care to put forward."

The Joint Chairman, Senator Forsey, responded to the President's letter, in part as follows:

"I'm afraid I must have expressed myself obscurely. Of course nobody with any knowledge of constitutional practice would expect that proposed amendments to the Statutory Instruments Regulations should be subject to prior approval by the Committee. All that anybody had in mind was what you suggest at the end of your letter: that you might consider suggestions that the Committee might see fit to offer. This, I assume, would mean that when the Government was contemplating changes (at any rate changes of any importance), it would let us know so that we could offer any suggestions we had when they would be of most use."

catégories de personnes. Ce que le Comité estime être un pouvoir devant être utilisé dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la protection de l'intérêt public dicte une telle mesure, est maintenant utilisé couramment pour mettre en oeuvre des politiques gouvernementales. A l'heure actuelle, le préambule d'un décret de remise ne précise même pas que le gouverneur en conseil considère qu'il est dans l'intérêt public de procéder à la remise du droit, de la taxe ou de la pénalité en cause.

Q.—MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

126. Le Règlement sur les textes réglementaires a été modifié à trois reprises depuis son établissement le 9 novembre 1971. En étudiant la modification la plus récente, le Comité, étant à la fois préoccupé et touché par ces modifications, en est venu à la conclusion qu'il serait souhaitable qu'on le consulte avant de modifier davantage ledit Règlement. Le Comité s'est rendu compte qu'il n'avait aucun droit de présenter une telle demande et que le Conseil privé de Sa Majesté peut établir les règlements à son gré, ce qui signifie que le Comité ne peut que protester, s'il juge à propos de le faire, une fois que les modifications ont été apportées. Néanmoins, le Comité juge qu'il serait logique de le consulter relativement aux modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires, avant que celles-ci ne soient effectuées. Le Comité a exposé ses vues au président du Conseil privé, qui a fourni la réponse suivante:

«Le gouvernement ne saurait entériner cette proposition si, par consultation, on entend un processus officiel en vertu duquel les modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires seraient assujetties à l'approbation préalable du Comité ou pourraient être rejetées par celui-ci. En effet, nous n'estimons pas pouvoir nous décharger de la responsabilité finale que nous a attribuée le Parlement au chapitre du contenu de ce règlement en répartissant de manière stricte et officielle, le travail consistant à le définir. Par ailleurs, si l'on entend par consultation des discussions non officielles avec les coprésidents, il est évident que le gouvernement serait heureux d'étudier soigneusement les commentaires que ces derniers formuleraient au regard de règlements existants ou futurs de même que toute recommandation concernant les modifications que le Comité juge rait opportun de proposer.»

On trouvera ci-dessous un extrait de la lettre de réponse envoyée au président du Conseil par le sénateur Forsey, coprésident:

«Je crains de ne pas m'être exprimé clairement. Il est évident que toute personne ayant quelque connaissance du droit constitutionnel n'oserait espérer pouvoir assujettir à l'approbation préalable du Comité les modifications proposées au Règlement sur les textes réglementaires. Tout ce à quoi nous avons songé, c'est à la possibilité de prendre en considération les propositions que le Comité pourrait juger opportun de soumettre et vous y avez d'ailleurs fait allusion à la fin de votre lettre. Cela signifierait, je présume, qu'au moment où le gouvernement envisagerait d'apporter des modifications, à tout le moins les modifications de quelque importance, il

nous en informerait, de façon que nous puissions présenter au moment opportun les propositions que nous jugerions utiles.»

R.—LEGISLATION BY REFERENCE

127. The incorporation into statutory instruments of external documents, for example standards of the Canadian Standards Association, is acceptable provided a fixed text is incorporated and not a text as amended from time to time by an outside body. The Committee insists that any such amendment be considered by Parliament's delegate and, if thought desirable, incorporated by positive amendment to the statutory instrument into which the original standard, document and so on was incorporated. To allow automatic amendment is to permit some one other than Parliament's delegate to make subordinate legislation and to acquiesce in the amendment of a statutory instrument, and hence the making of a new statutory instrument, outside the procedures prescribed by the Statutory Instruments Act.

Where subordinate legislation by incorporating or referring to external documents occurs, the Committee calls for the incorporation of a reference to a fixed text or for an undertaking that no amendment to the external document will be regarded as incorporated into the statutory instrument which contains the subordinate legislation, any amendment which it is desired to include in the statutory instrument being the subject of specific amending action.

S.—POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES

128. The Committee has viewed with the gravest concern regulations made under the authority of the Agricultural Products Marketing and Farm Products Marketing Agencies Acts which empower officials to enter premises and to demand information from primary producers. The Committee is aware of the wide powers granted to inspectors under section 35 of the Farm Products Marketing Act and under the several provincial Acts utilized by Commodity Boards authorized to regulate interprovincial and export trade by Orders made under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act. The Committee believes that it is imperative for the preservation of the liberties of the subject that the regulations made under both Acts go not one jot beyond the powers given by the Farm Products Marketing Act and the provincial marketing Acts and that the procedures adopted in the regulations be such as scrupulously respect the rights of the subject and the basic presumptions of the common law.

129. Typical of the provisions objected to under the Farm Products Marketing Agencies Act was section 7 of the Canadian Turkey Licensing Regulations³⁸ which provided that:

R.—LÉGISLATION INCORPORÉE PAR RENVOI

127. Il est justifié d'incorporer aux textes réglementaires des documents externes comme les normes de l'Association canadienne de normalisation, dans la mesure où le document ainsi incorporé est fixe et ne peut pas être modifié de temps à autre par un organisme extérieur. Le Comité insiste pour que de telles modifications soient étudiées par le délégué du Parlement et incorporées, s'il est jugé souhaitable de les faire, par une modification du texte réglementaire dans lequel la norme, la pièce ou le document, originaux ont été incorporés. Autoriser l'implantation d'un système automatique de modification équivaldrait à permettre à une personne autre que le délégué du Parlement d'établir des mesures législatives subordonnées et d'approuver la modification d'un texte réglementaire et, par le fait même, l'établissement d'un nouveau texte réglementaire, sans se soumettre aux procédures prescrites dans la Loi sur les textes réglementaires.

Dans le cas d'incorporation par renvoi d'un document externe à une mesure législative subordonnée le Comité demande instamment qu'on s'engage à ajouter un renvoi à un texte déterminé ou à ce qu'aucune modification dudit document ne soit considérée comme faisant partie intégrante du texte réglementaire contenant la mesure législative subordonnée, toute nouvelle modification qu'on désire incorporer à un texte réglementaire devant faire l'objet de nouvelles procédures.

S.—POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES

128. Le Comité est fortement préoccupé par l'existence de règlements établis en vertu des pouvoirs conférés par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, lesquels autorisent les hauts fonctionnaires à se rendre chez un producteur primaire pour exiger des renseignements de sa part. Le Comité est conscient des pouvoirs étendus accordés aux inspecteurs, en vertu de l'article 35 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et de plusieurs lois provinciales auxquelles ont recours les offices de denrées autorisés à réglementer par des décrets le commerce interprovincial et celui des exportations, conformément à l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Le Comité estime qu'il est impérieux, pour préserver les libertés des personnes intéressées, que les règlements établis en vertu des deux lois n'excèdent en aucune façon les pouvoirs conférés par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et la loi provinciale de commercialisation et que les procédures adoptées dans les règlements respectent rigoureusement les droits des personnes intéressées ainsi que les présomptions fondamentales de la *common law*.

129. L'article 7 du Règlement sur l'octroi de permis visant les dindons du Canada³⁸ établi en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme représente

"Every licence shall be issued subject to the following conditions:

(a) the licensee shall provide to the Agency such reports and information as the Agency may from time to time require;

(b) the licensee shall permit the Agency, its employees and agents to inspect the licensee's premises and records;

(c) the licensee shall at all times during the term of the licence comply with orders and regulations of the Agency."

The information that might be required was not defined in terms of the marketing of turkeys in interprovincial and export trade and could have included even the licensee's income tax records. Moreover, the activity of inspection was not confined to that carried out by properly appointed inspectors and in accordance with section 35 (1) of the Act. Section 7 of the Regulations has since been amended³⁹ to remove these objectionable features.

130. An example of the provisions objected to by the Committee under the Agricultural Products Marketing Act is provided by the Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations,⁴⁰ section 5 of which reads:

"5. (1) Any member or authorized representative of the Commission may, at any reasonable time, inspect any place or premises used for the marketing of hogs.

(2) Every person in possession or control of any place or premises referred to in subsection (1) shall

(a) permit any member or authorized representative of the Commission to inspect such place or premises; and

(b) furnish any member or authorized representative of the Commission with such information in respect of the marketing of hogs as he may reasonably require."

Here, the powers of inspection have been granted without any requirement that the inspecting officer show his authority and establish his identity. Nor is any attempt made to define "reasonable time". Under section 5 (2) (b) a person in possession or control of any place or premises used for the marketing of hogs must "furnish such information in respect of the marketing of hogs as (the inspecting officer) may reasonably require". This provision would enable the inspector to arrogate to himself far more power than is enjoyed by a peace officer and to destroy the inspected person's basic right not to incriminate himself. A person who, in the maintenance of his basic liberty, defied an order to furnish information would be liable

un cas typique des stipulations contestées. Cet article se lit comme suit:

«Chaque permis est délivré aux conditions suivantes:

(a) le détenteur d'un permis doit fournir à l'Office les rapports et renseignements que celui-ci pourra à l'occasion exiger;

(b) le détenteur d'un permis doit autoriser l'Office ou les employés ou agents de ce dernier à inspecter ses locaux et ses livres; et

(c) le détenteur d'un permis doit en tout temps, pendant la période visée par le permis, se conformer aux ordonnances et règlements de l'Office.»

Les renseignements dont on pourrait exiger la divulgation n'ont pas été définis en fonction du commerce interprovincial ou du commerce d'exportation des dindons; ces renseignements auraient même pu viser, notamment, les dossiers d'impôt sur le revenu du détenteur de permis. De plus, le travail d'inspection ne se limite pas à celui qu'accomplissent les inspecteurs proprement désignés, conformément au paragraphe 35 (1) de la Loi. L'article 7 du Règlement a depuis été modifié³⁹ pour que les points contestables en soient retirés.

130. Le Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation)⁴⁰ établi en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles illustre bien le genre de dispositions contestées par le Comité. L'article 5 de ce règlement stipule:

«5. (1) Tout membre ou représentant autorisé de l'Office peut, à toute heure raisonnable, inspecter des lieux ou un local qui servent à la commercialisation des porcs.

(2) Toute personne qui est en possession ou qui a le contrôle de lieux ou d'un local visés au paragraphe (1) doit

(a) permettre à tout membre ou représentant autorisé de l'Office de les inspecter; et

(b) donner au membre ou au représentant autorisé de l'Office les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci d'exiger.»

Dans le cas présent, les pouvoirs d'inspection ont été attribués sans que l'inspecteur soit tenu de produire une carte d'identité ainsi qu'une attestation de pouvoirs. Aucune tentative n'a non plus été faite pour définir l'expression «heure raisonnable». En vertu de l'alinéa 5 (2) b), toute personne qui est en possession ou qui a le contrôle de lieux ou d'un local qui servent à la commercialisation des porcs doit «donner les renseignements sur la commercialisation des porcs qu'il est raisonnable pour celui-ci (l'inspecteur) d'exiger.» Cette disposition permettrait à l'inspecteur de s'arroger des pouvoirs plus étendus que ceux que détient un agent de la paix, et d'annihiler le droit fondamental qu'a la personne chez qui l'inspection est menée de ne pas se compromettre. Toute personne qui, pour sauvegarder ses libertés fondamentales, ne se soumet pas à un ordre la sommant de fournir des renseignements pourrait, en vertu

under section 4 (1) of the Act to a fine not exceeding \$500, to imprisonment for a term of up to three months, or to both.

131. The Committee wishes to acknowledge the handsome co-operation of the Department of Agriculture in removing the objectionable features from so many regulations relating to agricultural marketing. The Committee trusts that the safeguards thus afforded to primary producers will serve as an example for similar subordinate legislation in the future, and that the wide and unchallengeable powers of entry given to various authorities in many sectors of the economy will not be uncritically accepted simply because they have become common.

T.—DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL

132. Two issues which have been of concern to the Committee are the right of appeal from a decision taken under delegated legislation, which decision is prejudicial to a subject, and the conferring of discretions on Ministers, officers or boards to take or not to take some action at their discretion. These two matters, although theoretically separate, become intermeshed and together raise also the effectiveness of section 28 of the Federal Court Act.⁴¹

133. The Committee always looks closely at provisions empowering a Minister, officer or Board to take a decision at his or its discretion. Discretions are often conferred obliquely by the use of the word "may" or such phrases as "to his satisfaction" or "in his opinion". The Committee considers that as a general rule subordinate legislation should set some objective criteria governing the administrative decisions to be taken and that where tests are set for eligibility or as prerequisites for some action to be taken, such tests should be cast in objective and not in subjective terms. The objective test and the setting of objective criteria will permit an aggrieved person to take legal action where the tests or criteria have been improperly applied. Where subjective tests are employed, and phrases such as "where in his opinion such and such circumstances exist," virtually unchallengeable discretion is imported. Short of being able to conclude that the officer has governed the exercise of his discretion by totally extraneous considerations, a court cannot interfere, for to do so would be to substitute its opinion for that of the officer.

134. The Committee is aware that the granting of subjective discretionary powers in the regulations of Canada is common. The Committee is also aware that some Departments of State can make out a plausible case for many discretions or subjectively worded tests taken individually. Yet, the Committee is convinced that what is really involved is a cast of mind and the

du paragraphe 4 (1) de la loi, être condamnée à une amende n'excédant pas \$500, à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois, ou aux deux à la fois.

131. Le Comité tient à remercier le ministère de l'Agriculture pour la collaboration qu'il a apportée relativement au retrait des points contestables contenus dans de nombreux règlements portant sur la commercialisation des produits agricoles. Le Comité est confiant que les garanties ainsi offertes aux producteurs primaires serviront désormais d'exemple pour l'adoption de mesures législatives subordonnées de cette nature; le Comité a également bon espoir que l'on cessera d'accepter avec résignation, simplement parce qu'ils sont devenus monnaie courante, les pouvoirs étendus, contre lesquels aucun recours n'est d'ailleurs possible, autorisant les représentants de nombreux services du secteur économique à entrer dans divers locaux.

T.—DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL

132. Deux questions ont été source de préoccupations pour le Comité: d'une part, le droit d'en appeler d'une décision préjudiciable rendue en vertu d'une mesure législative subordonnée et, d'autre part, l'attribution à des ministres, des représentants ou des commissions, du pouvoir discrétionnaire de prendre ou non certaines mesures. Ces deux questions ont un rapport et soulèvent de plus le problème de l'efficacité de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.⁴¹

133. Le Comité étudie toujours attentivement les dispositions laissant à la discrétion d'un ministre, d'un représentant ou d'une commission le soin de rendre une décision. Ces pouvoirs discrétionnaires sont souvent conférés de façon indirecte par l'utilisation du mot «peut» ou d'expressions comme «à la satisfaction de» ou «de l'avis de». Le Comité estime qu'à titre de règle générale, les mesures législatives subordonnées devraient établir certains critères objectifs en vue de régir la prise de décision sur le plan administratif et que, si des tests doivent être élaborés à titre de critères d'acceptabilité ou de prérequis pour certaines mesures devant être prises, ces tests devraient être rédigés en des termes objectifs, et non subjectifs. L'élaboration d'un test objectif et l'adoption de critères du même ordre permettront à toute personne lésée de prendre des mesures légales chaque fois que les tests ou les critères auront été appliqués incorrectement. Si l'on a recours à des tests rédigés en termes subjectifs et que ceux-ci contiennent des expressions comme «lorsqu'à son avis, telles et telles conditions sont réunies», le responsable détient automatiquement un pouvoir discrétionnaire pratiquement impossible à contester. À défaut de pouvoir conclure que le représentant a exercé ses pouvoirs discrétionnaires en se fondant sur des considérations totalement étrangères à la question, un tribunal ne peut intervenir, car une telle intervention équivaudrait à une substitution de son opinion à celle de l'agent.

134. Le Comité est conscient que des pouvoirs discrétionnaires subjectifs sont fréquemment accordés dans les textes réglementaires du Canada. Le Comité sait également que certains ministères de l'État peuvent avancer des arguments plausibles en faveur de l'attribution de nombreux pouvoirs discrétionnaires ou à l'appui de tests formulés de façon subjective, si on les

frequent occurrence of such provisions is not a good reason for continuing and perpetuating their use. An answer from a government department that the purposes of a particular set of regulations would not be furthered by the substitution of an objective for a subjective test is unacceptable.

135. In some instances, the Committee has been made aware that the enabling legislation is itself replete with discretionary powers and subjectively worded tests. Such an enabling act is the Department of Regional Economic Expansion Act. The Committee believes that if discretions are to be granted the enabling legislation is the proper vehicle. Subordinate legislation should preclude the possibility of discriminatory treatment of persons, and matters that are included in substantive legislation are not necessarily appropriate to subordinate legislation.

136. It often happens that statutory instruments govern the granting, suspension, and revocation of permits and licences, sometimes by one official acting after receipt of a report from another official. The Committee considers that, in general, any person aggrieved by a refusal to grant a licence or permit, or by a suspension, cancellation or revocation, should have a right to be heard in objection, a right to be given reasons and a right to be apprised of any adverse material in any report submitted to the determining official. These safeguards have been considered as basic and essential in natural justice since the Franks Committee Report, 1957,⁴² and have been given expression in Ontario in the Statutory Powers Procedure Act⁴³ and the Judicial Review Procedure Act⁴⁴. Even in situations in which an appeal is provided for, or review may be available under section 28 of the Federal Court Act, or action under section 18 of the same Act is possible, the Committee believes that subordinate legislation should provide for the rights mentioned, as those aggrieved should not necessarily be forced to litigation. When they are, they should not be disadvantaged by knowing nothing of the case against them.

137. The Committee is, in any event, far from clear as to the situations in which an application will be entertained under section 28 of the Federal Court Act for the review of any decision to suspend, cancel or revoke or refuse a licence or permit. Section 28 permits an application to review and set aside a decision or order, "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis ...". The meaning of this exclusion is far from clear and the decisions on it do not constitute a clear guide. The Committee cannot readily form a coherent principle out of *Howarth v. The National Parole Board*⁴⁵ *Lazarov v. Secretary of State*⁴⁶ and unreported decisions to which it has been referred by Designated Instruments Officers. When the existence of a right to review under section 28 in any set of circumstances is uncertain, the Committee is all the

considère individuellement. Le Comité est cependant convaincu que le centre de la controverse porte sur un état d'esprit et que la multitude des dispositions en question ne constitue pas une raison valable pour en justifier le maintien. Il est inconcevable d'accepter la réponse fournie par un ministère selon laquelle le remplacement d'un test objectif par un test subjectif ne favoriserait en rien la réalisation des objectifs visés par un ensemble donné de règlements.

135. On a parfois fait remarquer au Comité que la loi habilitante elle-même conférerait une multitude de pouvoirs discrétionnaires et contenant plusieurs tests rédigés de façon subjective. Citons par exemple la Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale. Le Comité estime que s'il y a lieu d'attribuer des pouvoirs discrétionnaires, la loi habilitante constitue le moyen à prendre pour le faire. Les mesures législatives subordonnées devraient exclure toute possibilité de discriminer entre les personnes, outre que des questions traitées dans la loi substantive ne doivent pas nécessairement faire l'objet de mesures législatives subordonnées.

136. Il est fréquent que des textes réglementaires régissent la délivrance, la suspension et la révocation de permis, de licences, parfois par l'intermédiaire d'un haut fonctionnaire agissant après avoir reçu un rapport d'un de ses homologues, le Comité croit qu'en général, toute personne lésée par le rejet d'une demande visant à obtenir une licence ou un permis, ou par la suspension, l'annulation ou la révocation de ladite licence ou dudit permis, devrait avoir un droit d'appel de même que le droit d'être informée des raisons ayant motivé la décision et enfin le droit de prendre connaissance de tout renseignement préjudiciable contenu dans un rapport soumis au fonctionnaire responsable de la décision. Depuis la présentation du rapport du comité Franks⁴² en 1957, ces garanties ont été jugées à la fois essentielles et fondamentales eu égard à la justice naturelle, et l'Ontario les a reconnus dans le *Statutory Powers Procedure Act*⁴³ et le *Judicial Review Procedure Act*.⁴⁴ Même quand un droit d'appel est prévu, ou un examen pourrait être accordé en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, ou que des mesures pourraient être prises en vertu de l'article 18 de ladite loi le Comité estime que les mesures législatives subordonnées devraient assurer de tels droits, de sorte que les parties lésées ne soient pas tenues d'entamer des poursuites, et si elles le sont qu'elles ne soient pas défavorisées par le fait de ne pas connaître les arguments jouant en leur défaveur.

137. En tout état de cause, le Comité juge fort imprécis l'énoncé des situations dans lesquelles une demande est acceptée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale, relativement à l'examen de toute décision visant à rejeter une demande de licence ou de permis ou à suspendre, annuler ou révoquer une licence ou un permis. En vertu de l'article 28, il est possible de juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire ...». La signification de cette mesure d'exclusion n'est pas du tout claire et les décisions rendues à ce sujet ne nous éclairent pas. Le Comité ne peut pas, d'emblée, établir un principe cohérent à partir des causes *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*⁴⁵ et *Lazarov c. Le Secrétariat d'État*,⁴⁶ et il ne

more convinced that an aggrieved person should not be forced to rely on it in the absence of rights to be told the case against him, to be heard and to be given reasons reserved to him in subordinate legislation.

138. The effectiveness of action under section 28 is made even more doubtful when the powers to grant, suspend, review, revoke, etc. are given in discretionary and subjective terms. Provisions so expressed as to allow an officer to act according to his opinion or satisfaction of facts would seem, on the face of it, to put the decision taken beyond challenge, because an aggrieved person would, even after establishing that the officer had a duty to act quasi-judicially and had failed to do so, still have to abide by the officer's opinion when he decided the issue again. The Committee believes that administrative decisions which can greatly affect the rights, liberties and livelihood of individuals ought not to be put beyond legal challenge by the use of discretionary tests, and that the rules of natural justice should be included in grants of power to take such decisions, thus affording individuals initial safeguards and ensuring a right to review under section 28 of the Federal Court Act where the duty to act quasi-judicially, so created, has been disobeyed.

U.—EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY

139. The Committee has encountered twelve regulations⁴⁷ which attempt to exempt the National Harbours Board from all civil liability for the acts or omissions of itself, its employees and its agents in certain circumstances which vary from regulation to regulation. The Committee raised the question of whether these regulations were *ultra vires* section 14 (1) (e) of the National Harbours Board Act. A lengthy and reasoned reply has been received on this point from counsel to the National Harbours Board, which the Committee has under advisement. Beyond the question of vires, the Committee deplores attempts to exempt agencies by regulation from the legal consequences of their acts or defaults. They are an undue infringement of the rights and liberties of the citizen. Although it was common, and even thought acceptable, some decades ago to confer immunity of this nature upon statutory bodies, it is now regarded as not in accordance with accepted standards. The Committee notes that the Senate Committee on Regulations and Ordinances of the Commonwealth of Australia has, with success, taken a similar stand⁴⁸ against such exemption provisions.

peut y parvenir non plus en se fondant sur les décisions non rapportées, mentionnées par les agents de liaison. Dans les circonstances, quelles qu'elles soient, où il n'est pas certain que l'article 28 prévoit un droit d'examen, le Comité est d'autant plus convaincu qu'une personne lésée ne devrait pas être forcée de s'en remettre à ce droit, parce que les mesures subordonnées ne lui confèrent ni le droit d'être informée des arguments jouant en sa défaveur, ni celui de se faire entendre non plus que celui de prendre connaissance des raisons ayant motivé la décision.

138. L'efficacité des mesures prévues à l'article 28 est encore plus incertaine dans les cas où les pouvoirs d'accorder, de suspendre, de réviser, de révoquer, etc. sont conférés en des termes subjectifs et leur exercice laissé à la discrétion du responsable. Les dispositions visant à permettre à un responsable d'agir à sa discrétion, en fonction de son évaluation personnelle de la situation, sembleraient à première vue interdire tout recours contre la décision, étant donné que toute personne lésée, même si elle avait établi que le responsable était tenu d'agir de manière quasi-judiciaire et qu'il avait négligé de le faire, devrait tout de même se conformer à la seconde décision que rendrait le fonctionnaire, après avoir réexaminé la question. Le Comité est d'avis que les décisions de nature administrative qui peuvent influencer considérablement sur les droits, les libertés et les moyens d'existence des intéressés, ne devraient pas être protégées contre tout recours juridique par l'attribution de pouvoirs discrétionnaires, et que les règles de justice naturelle devraient être prises en considération au moment d'accorder le pouvoir de prendre de telles décisions; une telle procédure assurerait aux particuliers des garanties de base ainsi qu'un droit d'examen, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, chaque fois que l'obligation ainsi créée de se soumettre à un processus quasi-judiciaire n'aurait pas été respectée.

U.—EXONÉRATION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE

139. Le Comité a trouvé douze règlements⁴⁷ qui tentent d'exonérer le Conseil des ports nationaux de toute responsabilité civile pour ses propres actes ou omissions, ceux de ses employés et de ses agents dans certaines circonstances qui varient d'un règlement à l'autre. Le Comité s'est demandé si ces règlements n'étaient pas *ultra vires* de l'alinéa 14 (1) e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Le conseiller juridique du Conseil des ports nationaux nous a fait parvenir une réponse dans laquelle il a discuté ce point de façon élaborée; le Comité en est à étudier cette réponse. Outre cette question de légalité, le Comité déplore ces tentatives visant à exonérer les organismes, par règlement, des conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs omissions, car elles constituent un empiétement indu sur les droits et libertés du citoyen. Même s'il était courant, et même acceptable, il y a quelques décennies, de conférer une immunité de cette nature à des organismes créés par des lois, toute mesure de cet ordre est maintenant considérée comme non conforme aux normes acceptées. Le Comité note que le *Senate Committee on Regulations and Ordinances* du Commonwealth de l'Australie a, avec succès, adopté une attitude⁴⁸ défavorable à des dispositions similaires d'exonération.

V.—STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT

140. Regulations of great length and complexity are made under the Income Tax Act. These have to date been given only a cursory examination by the Committee which is sensible of the fact that a thorough study would pre-empt its time and energies and those of its counsel. Aware that those affected by the Income Tax Act are often well organized and well represented by professional gentlemen and organizations making it their business to be aware of all matters affecting or lessening the incidence of the income tax, the Committee has invited the more prominent organizations to refer to the Committee any income tax regulation which in their view transgresses any of the Committee's criteria.

141. The status of the National Revenue Department's Interpretation Bulletins and Information Circulars is a matter of concern. They might not be statutory instruments at all. They may be excluded from that class by force of section 2 (1) (d)(v): "... whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision". However, it cannot be gainsaid that these documents are issued and directed to the public, rather than to the Department's employees, and they do lay down rules which will be followed by the Department's assessors unless and until they are overturned by a competent tribunal. The Committee believes that the status of these documents, and their equivalents in other spheres, needs to be examined carefully when, as the Committee trusts, the Statutory Instruments Act is amended.

W. AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSES OF PARLIAMENT

142. The Committee notes that very few statutes of Canada provide for statutory instruments to be subject to either affirmative or negative resolution procedures allowing either or both of the Houses of Parliament to control the coming into force of an instrument or to disallow it. The Committee regards the extension of such procedures as desirable and considers that they might be more widely adopted in the drafting of Bills if there were a statutory codification of the requisites for affirmative and negative resolutions so that there would be a clear understanding of the procedures to be followed, the number of Members of each House who would be required to put down a motion to disallow an instrument and so on. Section 28A of the Interpretation Act, added by section 28 (3) of the Statutory Instruments Act, goes only part of the way to meet such procedural requirements and could be amended to embody a complete code of procedure. Alternatively, each House, building on section 28A, could adopt Standing Orders (preferably identical) which would set out in detail the procedures to be followed in the Chambers.

V.—TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

140. Des règlements d'une grande longueur et d'une grande complexité sont établis en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Comité ne les a jusqu'à maintenant examinés que très superficiellement, car il se rend compte qu'un examen approfondi monopoliserait son temps et ses énergies et ceux de ses conseillers juridiques. Sachant que ceux qui sont touchés par la Loi de l'impôt sur le revenu sont souvent bien organisés et bien représentés par des personnes et des organismes professionnels qui se font fort de connaître toutes les questions touchant l'impôt sur le revenu ou en atténuant l'incidence, le Comité a invité les organismes les plus importants à faire état au Comité de tout règlement de l'impôt sur le revenu qui, à leur avis, transgresse l'un ou l'autre des critères du Comité.

141. Le Comité s'est préoccupé du statut des Bulletins d'interprétation et des Circulaires d'information du ministère du Revenu national. Il se peut qu'il ne s'agisse absolument pas de textes réglementaires. Ils peuvent être exclus de cette catégorie en vertu du sous-alinéa 2 (1) d)(v): «...dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision». Toutefois, il est indéniable que ces documents sont publiés à l'intention du public, et non à celle des employés du ministère, et qu'ils énoncent des règles qui seront suivies par les évaluateurs du ministère à moins qu'elles ne soient infirmées par un tribunal compétent ou jusqu'à ce qu'elles le soient. Le Comité croit que le statut de ces documents, et de leurs équivalents dans d'autres domaines, devra être examiné attentivement lorsque, comme l'espère le Comité, la Loi sur les textes réglementaires sera modifiée.

W. APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT

142. Le Comité signale que très peu de lois du Canada stipulent que les textes réglementaires peuvent être sujets à des procédures de résolutions affirmatives ou négatives permettant aux deux Chambres ou à l'une d'elles de contrôler l'approbation ou l'annulation d'un texte réglementaire. Le Comité trouve souhaitable l'extension de telles procédures et estime qu'elles pourraient être plus largement incorporées dans la rédaction des projets de lois s'il existait une codification statutaire des conditions requises pour les résolutions affirmatives et négatives, indiquant clairement la marche à suivre, le nombre des membres de chaque Chambre requis pour écarter une motion d'annulation d'un texte réglementaire etc. L'article 28A de la Loi d'interprétation auquel vient s'ajouter le paragraphe 28 (3) de la Loi sur les textes réglementaires ne répond qu'en partie aux exigences d'une telle procédure et pourrait être modifié afin d'incorporer un code complet de procédure. Une autre solution serait que chaque Chambre adopte, à partir de l'article 28A, un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS BY SUBJECT MATTER

B. THE COMMITTEE'S CRITERIA FOR SCRUTINY OF STATUTORY INSTRUMENTS

(Paragraphs 9-13)

1. The Committee's criteria for scrutiny should be written into the Statutory Instruments Act so that they will not need to be adopted and concurred in anew by the two Houses at the commencement of every Session and Parliament.
2. An additional criterion should be added, namely, whether a statutory instrument trespasses unduly on the rights and liberties of the subject.

E. DEFECTS IN THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT, PRINCIPALLY THE DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

(Paragraphs 21-55)

1. As a general rule no subordinate legislation should come into effect before it is published.
2. All subordinate legislation, unless expressly excepted by the terms of the Statutory Instruments Act, should be registered, published and transmitted to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.
3. The definitions of "statutory instrument" and "regulation" at present contained in the Statutory Instruments Act should be repealed and replaced by a clear definition of a statutory instrument as a piece of subordinate legislation, with any exceptions from the definition, being also the exceptions to Parliamentary scrutiny, specifically and clearly set out.
4. The distinction between "regulations" and "other statutory instruments" provided for in the Statutory Instruments Act should be abandoned. There should be but one class of subordinate laws, called statutory instruments, broadly defined in accordance, in general terms, with the definition of "regulation" as contained in the Interpretation Act.
5. All documents contained within the single class of statutory instruments should be subject to uniform procedure as to registration, publication and restriction on retroactive effect.
6. The definition of a statutory instrument should not be made to depend upon the insertion in an enabling power of the name of any particular type of document or instrument preceded by the preposition "by".
7. The new definition of a statutory instrument should be arrived at by taking the sum of the law-making and rule-making exercised by the Crown and its agencies and by any other delegate or sub-delegate of Parliament, and whether made pursuant to or under a statute or to the Prerogative, and by declaring the whole to be subject to Parliamentary scrutiny. If it is then desired to exclude any documents or classes of documents from scrutiny, from registration and publication, those documents or classes of documents would need to be defined expressly. Such definitions should be

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS PAR SUJETS

B. CRITÈRES DE VÉRIFICATION DU COMITÉ

(Paragraphs 9-13)

1. Les critères de vérification du Comité devraient être inscrits dans la Loi sur les textes réglementaires de façon à ce que les deux Chambres n'aient pas à les adopter à nouveau au début de chaque session.
2. Un critère additionnel devrait être ajouté à savoir, si un texte réglementaire transgresse indûment les droits et les libertés du sujet.

E. LACUNES DE LA LOI SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, PARTICULIÈREMENT EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION D'UN TEXTE RÉGLEMENTAIRE

(Paragraphs 21-55)

1. En règle générale, aucune mesure législative subordonnée ne devrait entrer en vigueur avant d'être publiée.
2. Toutes les mesures législatives subordonnées devraient être enregistrées, publiées et transmises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à moins d'en être expressément exemptées par la Loi sur les textes réglementaires.
3. Les définitions de «texte réglementaire» et de «règlement» figurant dans la Loi sur les textes réglementaires actuelle, devraient être abrogées et remplacées par une définition claire établissant qu'un texte réglementaire est une mesure législative subordonnée, énonçant toutes les exceptions à cette définition, et précisant notamment celles qui n'ont pas à être vérifiées par le Parlement.
4. Il faudrait supprimer la distinction entre «règlement» et «texte réglementaire» prévue dans la Loi sur les textes réglementaires et prévoir une seule catégorie de mesures législatives subordonnées, appelée «textes réglementaires», dont la définition serait conforme, en termes généraux, avec celle de «règlement» figurant dans la Loi d'interprétation.
5. Il faudrait appliquer des procédures uniformes à tous les documents contenus dans une même catégorie de textes réglementaires, en ce qui concerne l'enregistrement, la publication et les restrictions quant à l'effet rétroactif.
6. La définition d'un texte réglementaire ne devrait pas dépendre de l'insertion, dans la loi habilitante, du nom d'un type de document ou de texte précédé de la préposition «par».
7. Il faudrait en arriver à une nouvelle définition d'un texte réglementaire en considérant le pouvoir réglementaire exercé par la Couronne et ses organismes et par tout autre délégué ou sous-délégué du Parlement, qu'il soit établi en vertu ou conformément à un statut ou à la prerogative, et en déclarant qu'ils doivent tous être assujettis à l'examen du Parlement. Si l'on souhaite ensuite exclure certains documents ou catégories de documents de l'examen, de l'enregistrement et de la publication, il y aura lieu de définir expressément ces documents ou catégories de documents. Il

construed narrowly and a statutory direction to this effect should be included in the Statutory Instruments Act.

8. The Statutory Instruments Act should provide for a Statutory Instruments Reference Committee having the authority to issue a conclusive determination for the purposes of Parliamentary scrutiny as to whether any particular document is a statutory instrument or not.

9. Any Departmental Guidelines, Directives or Manuals which contain substantive rules not contained in statutes or in other statutory instruments should be included within the definition of a statutory instrument and be subject to Parliamentary scrutiny. This inclusion should extend to Guidelines, Directives, etc. which constitute instructions to staff where the rules so made are applied to or in respect of non-staff members or where the breach of the rules can lead to disciplinary action against the staff member committing the breach.

10. Where any statutory instrument is to come into force before registration and publication, the reasons therefor should be provided to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

11. Should the distinction between "regulations" and "other statutory instruments" be retained, the words "regulation-making authority" in the Statutory Instruments Act should be re-defined to make clear that in respect of regulations made by the Governor in Council by Order in Council they mean the Department, Ministry or other body which recommends the draft Order to the Governor in Council.

12. Section 32 of the Statutory Instruments Act should be amended to require the publication of the regulations that have been registered under that section.

F. MATTERS RELATING TO THE FORM OF STATUTORY INSTRUMENTS

(Paragraphs 56-69)

1. Both the enabling authority for subordinate legislation and other documents or statutory instruments referred to within the body of a statutory instrument should be clearly and adequately identified with the actual place of publication being disclosed.

2. The references to intermediate enabling authority, not being statutes, and to all instruments mentioned within a statutory instrument, should be given by a footnote showing the place and date of publication, and registration number if one exists. The giving of footnote references should not be confined to instruments the details of whose registration and publication can not be traced through Part II of the Canada Gazette.

3. When a statutory enabling power has been amended since the last Revision of the Statutes of Canada, the preamble to a statutory instrument made in reliance on that power should recite not only the relevant section number or numbers and the name of the Act but also the reference to any amending statute which has amended the enabling power.

faudrait interpréter restrictivement ces définitions et une directive statutaire à cet effet devrait être comprise dans la Loi sur les textes réglementaires.

8. La Loi sur les textes réglementaires devrait prévoir un comité de référence sur les textes réglementaires qui aurait le pouvoir de déterminer définitivement, aux fins de la vérification parlementaire, si un document est ou non un texte réglementaire.

9. Il faudrait inclure dans la définition d'un texte réglementaire les directives ou manuels ministériels qui contiennent des règles de fond non comprises dans les règlements ou dans d'autres textes réglementaires et les soumettre à la vérification du Parlement. Cette définition devrait s'étendre aux directives etc., qui constituent des instructions au personnel, lorsque les règles ainsi établies s'appliquent aux membres qui ne font pas partie du personnel, ou que la violation de ces règles peut entraîner des mesures disciplinaires.

10. Si un texte réglementaire doit entrer en vigueur avant d'être enregistré et publié, il devrait falloir en indiquer les raisons au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

11. Si l'on conserve la distinction entre «règlements» et «autres textes réglementaires», il faudrait redéfinir les termes «autorité réglementante» dans la Loi sur les textes réglementaires, pour bien préciser qu'à l'égard des règlements établis par le gouverneur en conseil par décret en conseil, que celle-ci est en fait le ministère, ou l'autre organe qui recommande l'avant projet de décret au gouverneur en conseil.

12. Il faudrait modifier l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, afin d'exiger la publication des règlements enregistrée conformément à cet article.

F. QUESTIONS RELATIVES A LA FORME DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

(Paragraphs 56-69)

1. Il faudrait clairement et suffisamment identifier l'autorité habilitante de la législation subordonnée et les autres documents ou textes réglementaires mentionnés dans le texte réglementaire, et préciser où s'en fera la publication.

2. Les références à des pouvoirs habilitants intermédiaires, autres que des lois, et à tous les textes juridiques mentionnés dans un texte réglementaire devraient être citées dans une note en bas de page indiquant le lieu et la date de publication et le numéro d'enregistrement, s'il en existe un. La mention des références dans des notes en bas de page ne devrait pas être limitée aux textes dont les détails d'enregistrement et de publication ne figurent pas dans la partie II de la Gazette du Canada.

3. Dans les cas où un pouvoir habilitant réglementaire a été modifié depuis la dernière révision des Statuts du Canada, le préambule d'un texte réglementaire établi à partir de ce pouvoir habilitant devrait faire mention, non seulement du nombre approprié d'articles et du nom de la loi, mais

4. The footnotes to an amending statutory instrument should disclose all the prior amendments relevant to the provision or provisions of the statutory instrument now to be amended.

5. Statutory instruments should be accompanied by Explanatory Notes. This is especially to be desired in the case of amending statutory instruments. An Explanatory Note should describe the subject matter dealt with in such a way as to indicate the point of the statutory instrument in a purely informative way without entering into justification, argumentation or construction of the law.

G. THE WITHHOLDING OF INFORMATION FROM THE COMMITTEE

(Paragraphs 70-80)

Those Departments of State and Authorities which make, or propose to the Governor in Council the making of, subordinate legislation should explain to the Committee, if called upon, how it is that a particular piece of subordinate legislation does not infringe one or more of the criteria for scrutiny. An explanation should include legal reasons where such are called for as where the Committee has questioned the vires of a statutory instrument, the interpretation of some apparently obscure or ambiguous provision, or the status of a document as being or not being a statutory instrument.

H. SUB-DELEGATION OF RULE-MAKING POWER

(Paragraphs 81-84)

If it is desired or thought necessary to give to a delegate of Parliament power to sub-delegate rule-making power, the power should and must be conferred expressly by the enabling statute.

I. THE LANGUAGE OF DELEGATION

(Paragraphs 85-95)

1. The precise limits of subordinate law-making power should always be defined in clear language in the enabling statute.

2. Enabling powers cast in terms of subject matter, and commonly introduced by the word "respecting" should not be included in enabling statutes whilst the view is held by the Crown that such powers permit both sub-delegation of rule-making power and a power of dispensation in favour of individuals.

3. No enabling power should confer upon Parliament's delegate the authority to determine or to declare the scope of his own delegated power or the true intention of the enabling statute.

J. THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH REGULATIONS IN FAVOUR OF INDIVIDUALS

également de la référence à tout statut modificateur qui a modifié le pouvoir habilitant.

4. Les notes en bas de page d'un texte réglementaire constituant une modification devraient citer toutes les modifications antérieures concernant la, ou les, dispositions du texte réglementaire qui doit être modifié.

5. Il faudrait joindre aux textes réglementaires des notes explicatives. Cette adjonction est particulièrement souhaitable dans les cas de textes réglementaires constituant des modifications. La note explicative devrait mentionner le sujet traité de façon à indiquer l'objet du texte réglementaire simplement à titre d'information sans donner de détails sur la justification, la raison d'être ou l'interprétation à y donner.

G. REFUS DE DIVULGUER DES RENSEIGNEMENTS AU COMITÉ

(Paragraphs 70-80)

Les ministères d'État et autorités qui établissent, ou proposent au gouverneur en conseil d'établir des mesures législatives subordonnées, devraient expliquer au Comité, si ce dernier en fait la demande, comment une partie de la mesure législative subordonnée ne va pas à l'encontre d'un ou plusieurs critères du Comité. Une explication devrait comprendre des arguments d'ordre juridique lorsque le Comité a émis des doutes sur la validité d'un texte réglementaire, sur l'interprétation de quelque disposition en apparence obscure ou ambiguë ou sur le statut d'un document pour déterminer, s'il s'agit ou non d'un texte réglementaire.

H. SOUS-DÉLÉGATION DU POUVOIR DE RÉGLEMENTATION

(Paragraphs 81-84)

S'il est souhaitable, ou jugé nécessaire, d'accorder à un délégué du Parlement le pouvoir de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements, celui-ci doit être conféré de façon précise par le texte statutaire habilitant.

I. LE LIBELLÉ DES TEXTES

(Paragraphs 85-95)

1. Il faudrait toujours définir clairement dans le texte habilitant les limites précises du pouvoir délégué d'établir des règlements.

2. Les pouvoirs habilitants définis en termes de domaine ou de matière traités et habituellement introduits par l'expression «concernant» ne devraient pas être mentionnés dans les textes habilitants tant que la Couronne soutient que ces pouvoirs permettent la sous-délégation du pouvoir d'établir des règlements et confèrent en même temps un pouvoir de dispenser certaines personnes des règlements.

3. Les pouvoirs habilitants ne devraient pas conférer à un délégué du Parlement le pouvoir de déterminer ou de définir l'étendue du pouvoir qui lui est délégué ou l'objet véritable du statut habilitant.

J. LE PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER CERTAINES PERSONNES DES RÈGLEMENTS

(Paragraphs 96-103)

The pretended power of dispensing with the provisions of subordinate legislation in favour of individuals under colour of enacting further subordinate legislation, being illegal unless expressly authorized by the enabling statute, should be abandoned forthwith.

K. ENABLING POWERS IN APPROPRIATION ACTS*(Paragraphs 104-113)*

1. The practice of using Votes, whether substantive or dollar Votes, and Items in the Estimates as vehicles for the conferring of enabling powers should come to an end. Subordinate legislation should be made under enabling authority contained in ordinary statutes.

2. Even if the practice is not terminated immediately, the following particular abuses should stop, viz:

- (a) the conferring of subordinate law-making power in Votes and Items in terms which, in the view of the Crown, excludes the subordinate legislation, when made, from the definition of a "statutory instrument", and thus from Parliamentary scrutiny;
- (b) the conferring of subordinate law-making power by use of the words "subject to terms and conditions approved by the Governor in Council";
- (c) the extension and amplification of the purposes of old votes by a series of subsequent Votes.

L. SCRUTINY OF ENABLING POWERS*(Paragraph 114)*

Enabling clauses in Bills should be scrutinized while the Bills are before Parliament by the appropriate Standing Committees or by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

M. THE TEXT OF INSTRUMENTS SUBJECT TO AMENDMENT*(Paragraphs 115-118)*

Statutory instruments that have been much amended should be revoked and remade in complete form. An instrument in respect of which a process of constant amendment is foreseeable should be revoked and remade in consolidated form at regular intervals, perhaps annually.

P. IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS BY STATUTORY INSTRUMENT—REMISSION ORDERS UNDER SECTION 17 OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION ACT*(Paragraphs 123-125)*

Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act should be regarded as subor-

(Paragraphs 96-103)

Il faudrait renoncer à l'avenir à exercer le prétendu pouvoir de dispenser des particuliers des dispositions de mesures législatives subordonnées sous prétexte d'établir d'autres mesures législatives subordonnées. Ce pouvoir est illégal, à moins qu'il ne soit conféré de façon précise par le texte habilitant.

K. POUVOIRS HABILITANTS DANS LES LOIS PORTANT AFFECTATION DE CRÉDITS*(Paragraphs 104-113)*

1. Il faudrait mettre fin à la pratique qui consiste à se servir de crédits, en substance ou en argent, et de postes du Budget des dépenses pour conférer des pouvoirs habilitants. Les mesures législatives subordonnées devraient être établies conformément à un pouvoir habilitant conféré par des lois ordinaires.

2. Même si ces façons de procéder ont toujours cours, il faudrait mettre fin aux abus qui consistent à :

- (a) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées dans des crédits et postes des budgets de façon à exclure, selon l'interprétation de la Couronne, la mesure législative subordonnée lorsqu'elle est établie, de la définition de «texte réglementaire» et à la soustraire à l'examen du Parlement;
- (b) conférer le pouvoir d'établir des mesures législatives subordonnées en utilisant l'expression «selon les conditions approuvées par le gouverneur en conseil»;
- (c) la prolongation et l'expansion des objectifs poursuivis en vertu d'anciens crédits, par l'affectation d'une série additionnelle de crédits.

L. VÉRIFICATION DES POUVOIRS HABILITANTS*(Paragraphe 114)*

Les articles habilitants des bills devraient être vérifiés alors que les bills sont devant le Parlement. Cette vérification devrait être effectuée par les comités permanents appropriés ou par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

M. MODIFICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES*(Paragraphs 115-118)*

Les textes réglementaires ayant fait l'objet de nombreuses modifications devraient être abrogés et rédigés à nouveau. Un texte réglementaire pour lequel on peut prévoir des modifications constantes devrait être abrogé et refondu, à des intervalles réguliers, possiblement sur une base annuelle.

P. MISE EN OEUVRE DES ACCORDS INTERNATIONAUX AU MOYEN DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES—DÉCRETS DE REMISE ÉTABLIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE*(Paragraphs 123-125)*

Les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière devraient être consi-

dinate legislation and as subject to Parliamentary scrutiny. The exclusion of any class of such Orders from scrutiny should occur only if expressly provided for in the Statutory Instruments Act.

S. POWERS OF OFFICERS OF AGRICULTURAL AGENCIES

(Paragraphs 128-131)

1. Rights of entry, powers of inspection and of seizure and the power to demand or take information should be confined exactly within the limits provided for in enabling legislation.
2. The wide and unchallengeable powers of entry now being given in enabling Acts should not be uncritically accepted simply because they have become common.

T. DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE DECISIONS, THE RULES OF NATURAL JUSTICE AND A RIGHT OF APPEAL

(Paragraphs 132-138)

1. As a general rule, subordinate legislation should set objective criteria governing the taking of decisions provided for in that legislation.
2. Where tests are set for eligibility or as prerequisites to the taking of some action under subordinate legislation, the tests should be cast in objective and not in subjective terms. Tests, prerequisites or criteria dependent upon the formation of opinions or the satisfaction of individuals should be avoided.
3. The granting of discretionary powers is properly the subject of a statute and not of subordinate law.
4. Any person aggrieved by a refusal to grant a licence or permit, or by a suspension, cancellation or revocation of a licence or permit, pursuant to subordinate legislation, should be accorded in the subordinate legislation itself a right to be heard in objection, a right to be given reasons and a right to be apprised of any adverse material in any report submitted to the determining official. These rights should be accorded even where a right of appeal might exist, for the subject should not be forced unnecessarily to litigation, and their presence will assist in guaranteeing jurisdiction in the Federal Court under section 28 of the Federal Court Act.

U. EXEMPTIONS FROM CIVIL LIABILITY

(Paragraph 139)

Subordinate legislation should not attempt to exempt governmental agencies from the legal consequences of their acts or defaults or of those of their employees in either tort or contract.

dérés comme des textes réglementaires et soumis à un examen rigoureux de la part du Parlement. Toute catégorie de décrets susmentionnée ne devrait pas être exemptée d'un tel examen à moins que la Loi sur les textes réglementaires ne contienne une disposition à cet effet.

S. LES POUVOIRS DES INSPECTEURS DES OFFICES AGRICOLES

(Paragraphes 128-131)

1. Les droits de perquisition, d'inspection et de saisie, ainsi que le pouvoir de prendre ou d'exiger des renseignements ne devraient pas dépasser les limites établies dans la loi d'habilitation.
2. Les pouvoirs de perquisition, à la fois vastes et incontestables, qui sont actuellement accordés en vertu des lois d'habilitation, ne devraient pas être acceptés sans réserve, simplement parce qu'ils représentent un pouvoir octroyé couramment.

T. DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DISCRÉTIONNAIRES, RÈGLES DE LA JUSTICE NATURELLE ET DROIT D'APPEL

(Paragraphs 132-138)

1. A titre de règle générale, la mesure législative subordonnée devrait établir des critères objectifs régissant la prise de décisions prévue dans le cadre de ladite loi.
2. Quand des tests sont élaborés pour servir de critères d'admissibilité ou à titre de prérequis pour l'adoption de certaines mesures, dans le cadre de la mesure législative subordonnée, ils devraient être énoncés en termes objectifs, et non subjectifs. Il faudrait éviter d'utiliser des tests, des prérequis ou des critères définis à partir d'une certaine opinion ou en fonction de la nécessité de satisfaire à certains individus.
3. La loi habilitante est l'instrument approprié pour accorder des pouvoirs discrétionnaires et non pas les mesures législatives afférentes.
4. Toute personne se voyant refuser une licence ou un permis, ou dont la licence ou le permis est suspendu, annulé ou révoqué, conformément aux dispositions d'une mesure législative subordonnée, devrait, en vertu de cette même mesure, avoir le droit de se faire entendre pour contester la décision rendue, le droit d'obtenir les raisons à l'origine de celle-ci et le droit d'être informée sur tout renseignement défavorable contenu dans un rapport soumis au décisionnaire. Ces droits devraient être octroyés même s'il existe déjà un droit d'appel, car la personne visée ne devrait pas être obligée d'entamer des poursuites; en outre, l'existence de ces droits, contribuerait à assurer le maintien de la juridiction de la Cour fédérale, élaborée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

U. EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ CIVILE

(Paragraphe 139)

Il faudrait éviter de tenter, en vertu d'une mesure législative subordonnée, de soustraire les organismes gouvernementaux aux conséquences juridiques de leurs actes ou de leurs

V. STATUTORY INSTRUMENTS MADE UNDER THE INCOME TAX ACT

(Paragraphs 140-141)

The status of the National Revenue Department's Interpretation Bulletins and Information Circulars, and their equivalents in other Departments of State and agencies, must be carefully examined when the definition of a statutory instrument is amended.

W. AFFIRMATION AND DISALLOWANCE OF STATUTORY INSTRUMENTS BY THE HOUSE OF PARLIAMENT

(Paragraph 142)

1. Greater use should be made of affirmative and negative resolution procedures in the drafting of Bills.

2. A complete code governing both affirmative and negative resolutions should be adopted either by the amendment of section 28A of the Interpretation Act or by the adoption by the two Houses of Standing Orders (preferably identical) setting out in detail the procedures to be followed in the two Houses.

APPENDIX I—DETAILED CONSIDERATION OF THE PRESENT DEFINITION OF A STATUTORY INSTRUMENT

I

In order to put the matter in a perspective which is both rational and historical, even if not one entirely *in pari materia* (in analogous cases), it is as well to look at the law before January 1, 1972 when the Statutory Instruments Act came into force, together with proposals for change, as also at the definition of a statutory instrument under the United Kingdom legislation, a definition which, so it appears, has not been without its effect locally.

The old Regulations Act, R.S.C. 1952 Cap. 235, for all the criticism levelled at it by the MacGuigan Committee⁴⁹ had at least the virtue of containing a fairly simple, even if not a broadly encompassing, definition of "regulation", the then term of art, the phrase "statutory instrument" being nowhere used. A "regulation", so the Act ran, meant:

"a rule, order, regulation or by-law or proclamation,

(i) made, in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, by the Governor in Council, the Treasury Board, a Minister of the Crown, or a board, commission, corporation or other body or person that is an agent or servant of Her Majesty in right of Canada; or

(ii) for the contravention of which" (even if not made in the exercise of a legislative power by any of the desig-

neurs, ou de celles de leurs membres, qu'il s'agisse d'une responsabilité délictuelle ou contractuelle.

V. TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(Paragraphs 140-141)

Il conviendrait d'étudier attentivement le statut des Bulletins d'interprétation et des circulaires d'information publiés par le ministère du Revenu national, et celle des publications correspondantes distribuées par les autres ministères et organismes fédéraux, au moment de modifier la définition d'un texte réglementaire.

W. APPROBATION ET ANNULATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT

(Paragraphe 142)

1. On devrait incorporer plus souvent dans la rédaction des projets de lois des procédures de résolutions affirmatives et négatives.

2. Un code complet des procédures de résolutions affirmatives et négatives devrait être établi, soit par une modification de l'article 28A de la Loi d'interprétation ou par l'adoption par chacune des Chambres d'un règlement (de préférence identique) qui énoncerait en détail la procédure à suivre par les Chambres.

ANNEXE I — ÉTUDE DÉTAILLÉE DE LA DÉFINITION ACTUELLE DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE

I

Afin de situer la question dans une perspective qui est à la fois rationnelle et historique, même si ce n'est pas exactement sous le même aspect, il convient d'examiner la loi qui existait avant le 1^{er} janvier 1972, date de l'entrée en vigueur de la Loi sur les textes réglementaires, ainsi que les propositions de changement, et la définition de texte réglementaire aux termes de la loi du Royaume-Uni, définition qui, semble-t-il, n'a pas été sans effet au niveau local.

L'ancienne Loi sur les règlements (S.R.C. 1952, C. 235), malgré toutes les critiques exprimées par le Comité MacGuigan,⁴⁹ avait au moins le mérite de contenir une définition assez simple, même si elle n'était pas exhaustive, de «règlement», terme utilisé alors, car l'expression «texte réglementaire» n'y était nulle part utilisée. «Règlement», d'après la loi, signifiait:

«une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté

(i) établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, par le gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada, ou

(ii) pour l'infraction duquel «(même s'il n'est pas établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif par l'un des organis-

nated persons or bodies) “a penalty or fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament.”

Four exceptions were specified, two of which have been continued in the present Statutory Instruments Act as exceptions to the definition of a statutory instrument (section 2 (1) (d)(iii) and (vi). The third exception, relating to the status of rules of courts, has been continued in modified form, and the fourth—“an order or decision of a judicial tribunal”—has been included within the third.

The MacGuigan Committee noted the potential restrictiveness of the test “made, in the exercise of a legislative power”, as also the fact that in its view prerogative orders of a legislative character should be classified as delegated legislation in the negative sense that Parliament, by not abolishing the Prerogative, had permitted the making of law under it. Whatever may be thought of so Whiggish a view of the Prerogative, section 2 (1) (d)(ii) of the Statutory Instruments Act does at least make one thing clear, namely, that any rule, etc. made by virtue of the Prerogative by the Governor in Council is a statutory instrument.

Continuing in force during the era of the old Regulations Act (which ceased to have effect on December 31, 1971), and to the present day is the definition of “regulation” contained in the Interpretation Act. That Act defines an *enactment* as

“an Act or regulation or any portion of an Act or regulation.”

and a *regulation* as including

“an order, regulation, order-in-council, order prescribing regulations, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council.”

While the catalogue of types of instrument is not identical with the opening words of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act, it is substantially similar and paragraphs (a) and (b) above are identical with section 2 (1) (d)(i) and section 2 (1) (d)(ii) *with the limiting words excluded*. The genesis of the definition of statutory instrument in the definition of “regulation” adopted in the Interpretation Act in 1967-1968 C. 7 is readily apparent. The examination of this definition also confirms the view that all the words in section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act following “in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act of Parliament” constitute a single limitation, a point whose significance will become apparent infra.

The overall picture then is this:

(a) For the purposes of the Interpretation Act there is a definition of “regulation” which is considerably wider than

mes ou personnes désignés) «une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement.»

Quatre exceptions étaient énoncées, dont deux ont été reprises par la loi actuelle sur les textes réglementaires comme exceptions à la définition de texte réglementaire (sous-alinéas 2 (1) d)(iii) et (vi). La troisième exception, ayant trait au statut des règles des tribunaux, a été reprise sous une forme modifiée, et la quatrième—«un ordre ou une décision d'un tribunal judiciaire»—a été incluse dans la troisième.

Le Comité MacGuigan a noté le caractère restrictif possible du test que constitue le passage «établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif», et a estimé que les décrets de type législatif édictés en vertu de la prerogative devraient être classés comme mesures législatives subordonnées par suite du principe négatif voulant que le Parlement, en n'abolissant pas la prerogative, ait permis qu'on y ait recours pour légiférer. Le caractère whig de cette conception de la prerogative n'efface en rien le fait que le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi sur les textes réglementaires est clair sur au moins l'un de ses aspects, soit qu'une règle, etc., faite en vertu de la prerogative, par le gouverneur en conseil, constitue un texte réglementaire.

La définition de «règlement» de la Loi d'interprétation, en vigueur à l'époque de la Loi sur les règlements, (qui est demeurée en vigueur jusqu'au 31 décembre 1971) l'est toujours aujourd'hui. Cette Loi définit un *texte législatif* comme

«une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement».

et un *règlement* comme comprenant

«une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un autre instrument lancé, fait ou établi

a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou

b) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité.»

Bien que l'énumération des types de textes ne corresponde pas exactement aux premiers mots du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, elle y est semblable et les alinéas a) et b) ci-dessus sont identiques aux sous-alinéas 2 (1) d)(ii), *termes limitatifs exclus*. On se rend compte dès l'abord que la définition de texte réglementaire découle directement de la définition de «règlement» contenue dans la Loi d'interprétation (1967-1968, c. 7). L'examen de cette définition confirme également l'opinion selon laquelle tous les termes du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires qui suivent «dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime» constitue une seule restriction, question dont l'importance deviendra apparente plus loin.

Dans l'ensemble, la situation est donc celle-ci:

(a) Aux fins de la Loi d'interprétation, il existe une définition de «règlement» qui est considérablement plus large que

that of "statutory instrument" in the Statutory Instruments Act. This wide definition is of importance in section 6 and 7 of the Interpretation Act concerning commencement, repeal and the making of regulations before an Act comes into force. Since the word "enactment" includes "regulation" the wide definition is also of importance in every provision of the Interpretation Act which refers to "enactment".

(b) There is a definition of "statutory instrument" in section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act which is of importance primarily in delimiting the scope of parliamentary scrutiny, since the Act does not lay down any regime governing the registration and publication of statutory instruments as such. There are the further points that (i) a statutory instrument that is not published in the Canada Gazette may, perhaps, not be judicially noticed (section 23) and (ii) the right of public access under section 24 extends only to statutory instruments as defined in the Statutory Instruments Act. Only *some* statutory instruments must be registered. Vide section 6.

(c) There is a species of statutory instrument known as a regulation, as defined by the Statutory Instruments Act, to which special rules as to registration and publication attach.

The overall result can best be shown by the use of the diagrams at the end of this Appendix

Turning to the United Kingdom legislation one finds that there is but one class of documents, that of "statutory instruments". There is no sub-class of "regulation" to which any special rules apply. However, the class *statutory instrument* is not as wide as the class *regulation* proposed by the MacGuigan Committee for adoption in Canada. The United Kingdom legislation also distinguishes between Acts passed before and those passed after the commencement of the Statutory Instruments Act, 1946 (1st January 1948). In the case of the latter a statutory instrument is defined in this wise:

"Where ... power to make, confirm or approve orders, rules, regulations or other subordinate legislation is conferred on His Majesty in Council or on any Minister of the Crown, then *if the power is expressed*

(a) in the case of a power conferred on His Majesty, *to be exercisable by Order in Council*:

(b) in the case of a power conferred on a Minister of the Crown *to be exercisable by statutory instrument*;

any document by which that power is exercised shall be known as a 'statutory instrument' and the provisions of this Act shall apply thereto accordingly."

An example of the type of legislative drafting envisaged in the above provision is found in section 8 (1) of the Statutory Instruments Act itself which reads:

"8 (1) The Treasury may, with the concurrence of the Lord Chancellor and the Speaker of the House of Com-

celle de «texte réglementaire» dans la Loi sur les textes réglementaires. Cette large définition revêt une certaine importance par rapport aux articles 6 et 7 de la Loi d'interprétation au sujet de l'entrée en vigueur, l'abrogation et l'établissement des règlements avant qu'une loi n'entre en vigueur. Puisque l'expression «texte législatif» comprend «règlement», cette définition a également une certaine importance dans toutes les dispositions de la Loi d'interprétation qui ont trait à un «texte législatif».

(b) Le sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires donne une définition de «texte réglementaire» qui a des répercussions importantes sur la délimitation de la portée de la vérification par le Parlement, puisque la Loi n'établit aucun régime visant l'enregistrement et la publication des textes réglementaires. De plus, (i) un texte réglementaire qui n'est pas publié dans la Gazette du Canada risque de ne pas être admis d'office en justice (article 23); et (ii) le droit d'accès du public en vertu de l'article 24 s'étend uniquement aux textes réglementaires définis dans la Loi sur les textes réglementaires. Seuls *certain*s textes réglementaires doivent être enregistrés (voir article 6).

(c) Il existe une catégorie de textes réglementaires connus sous le nom de règlements, selon la définition donnée dans la Loi sur les textes réglementaires, à laquelle se rattachent certaines règles spéciales d'enregistrement et de publication.

Les diagrammes suivants illustreront bien la situation dans son ensemble.

Si l'on examine la loi du Royaume-Uni à cet égard, on constate qu'il n'y existe qu'une seule catégorie de documents, celle des «textes réglementaires». Il n'y a pas de sous-catégorie de «règlements» à laquelle des règles spéciales s'appliquent. Toutefois, la catégorie des *textes réglementaires* n'est pas aussi vaste que la catégorie des *règlements* dont l'adoption au Canada a été proposée par le Comité MacGuigan. La loi du Royaume-Uni établit aussi une distinction entre les lois adoptées avant et après l'entrée en vigueur du *Statutory Instruments Act* de 1946 (1^{er} janvier 1948). Dans le cas de cette dernière, un texte réglementaire se définit comme suit:

«Lorsque . . . le pouvoir d'établir, de sanctionner ou d'approuver des ordonnances, des règles, des règlements et d'autres mesures législatives subordonnées est conféré à Sa Majesté en conseil ou à tout ministre de la Couronne, si *ledit pouvoir est énoncé*

a) dans le cas d'un pouvoir conféré à Sa Majesté, comme *pouvant être exercé par décret en conseil*;

b) dans le cas d'un pouvoir conféré à un ministre de la Couronne, comme *pouvant être exercé par texte réglementaire*;

tout document par lequel ce pouvoir est exercé est réputé constituer un «texte réglementaire» et les dispositions de la présente loi s'y appliquent en conséquence.»

On trouve au paragraphe 8 (1) du *Statutory Instruments Act* un exemple du type de formule législative à employer en conformité de cette disposition:

«8 (1) Le Trésor peut, avec l'assentiment du Lord Chancelier et de l'Orateur de la Chambre des communes, par

mons, *by statutory instrument*, make regulations for the purposes of this Act, and such regulations ...”

It will be seen that the question of whether a document is, or is not a statutory instrument, depends on the express style of making declared by Parliament; that is to say, whether by Order in Council or by statutory instrument, and *not* upon the use of a formula “make regulations”, “make orders”, “make rules”, etc. It can be seen, too, that if the Minister proceeds by statutory instrument the document he makes (“any document”) is a statutory instrument even if, in the case, for example, of section 8 (1) of the Statutory Instruments Act the section were to read: “may ... by statutory instrument prescribe ...”. This point may be summarized by saying that a document made in the exercise of a power conferred by an Act of Parliament is a statutory instrument if it is made by a Minister and the Act provides that the power is exercisable by statutory instrument, or if it is made by Her Majesty and is an Order in Council.

As to enabling Acts passed before the commencement of the Statutory Instruments Act, whether or not delegated legislation made under them are statutory instruments depends upon whether a power to make a *statutory rule* within the meaning of the Rules Publication Act 1893 was conferred on the body making the legislation. If such power had been conferred any document by which it is exercised is a statutory instrument, unless otherwise expressly provided in the Statutory Instruments Regulations. Under the Rules Publication Act *statutory rules* means rules, regulations or bye-laws made under an Act of Parliament by, amongst others, Her Majesty in Council, the judicial Committee, the Treasury, the Lord Chancellor of Great Britain, or the Lord Lieutenant or Lord Chancellor of Ireland, or a Secretary of State, the Admiralty, the Board of Trade, the Local Government Board for England or Ireland, the Chief Secretary for Ireland, or any other Government Department.

II

The Committee’s unsuccessful attempts to grapple with the definition of a statutory instrument led it to ask the Department of Justice for its view of its meaning. A reply dated June 13, 1975, was received from Mr. H. McIntosh, Q.C., Director, Legal Services, Privy Council Office, in the following terms:

Mr. Ross (Principal Legal Adviser to the Privy Council Office) has referred to me your letter of May 21st, informing him that it was felt that the work of the Committee would be greatly helped if he could put in writing the interpretation the Privy Council Office gives to a “statutory instrument” as defined in the Statutory Instruments Act.

As I read the proceedings of the Committee, the main difficulty with the definition and the one on which it would like our views is as to the meaning of the words “by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established” in subparagraph (i). It is our reading of these words that in order for an instrument to be a statutory instrument, the enactment pursuant to which the

texte réglementaire, établir des règlements aux fins de la présente loi, et les règlements . . . »

On verra que le statut de texte réglementaire conféré au document dépend de la catégorie dont le Parlement l’a expressément qualifié: il dépend de l’utilisation des expressions «par décret du Conseil» ou «par texte réglementaire», et non de formules telles que «établit des règlements», «établit des ordonnances», «établit des règles», etc. On peut voir aussi que si le ministre procède par texte réglementaire le document qu’il établit («tout document») est un texte réglementaire même si, dans le cas par exemple du paragraphe 8 (1) du *Statutory Instruments Act*, l’article se lisait comme suit: «peut . . . par texte réglementaire, prescrire . . . ». En bref, un document établi dans l’exercice d’un pouvoir conféré par une loi du Parlement constitue un texte réglementaire s’il est établi par un ministre et que la Loi stipule que le pouvoir peut être exercé par texte réglementaire, ou s’il est établi par Sa Majesté et constitue un décret en conseil.

Dans le cas des lois habilitantes adoptées avant l’entrée en vigueur du *Statutory Instruments Act*, une mesure législative subordonnée édictée en vertu d’une de ces lois constitue un texte réglementaire si le pouvoir d’établir une *règle statutaire* aux termes de la *Rules Publication Act* de 1893 a été conféré à l’organisme qui établit la mesure législative. Si un tel pouvoir a été conféré, tout document par lequel il est exercé est un texte réglementaire, sous réserve d’une prescription expresse du contraire dans les règlements relatifs aux textes réglementaires. En vertu de la *Rules Publication Act*, on entend par *règle statutaire* toute règle, tout arrêté ou règlement administratif établi en vertu d’une loi du Parlement par, notamment, Sa Majesté en conseil, le Comité judiciaire, le Trésor, le Lord Chancelier de la Grande-Bretagne, ou le Lord Lieutenant ou Lord Chancelier d’Irlande, ou un Secrétaire d’État, l’Amirauté, le ministère du Commerce, le ministère des Affaires municipales d’Angleterre ou d’Irlande, le Premier Secrétaire de l’Irlande, ou tout autre ministère de l’État.

II

Devant son incapacité à circonscrire la définition de «texte réglementaire» d’une manière satisfaisante, le Comité a demandé au ministère de la Justice son avis sur la signification de cette définition. M. H. McIntosh, c.r., alors principal conseiller juridique du bureau du Conseil privé, a, en date du 13 juin 1975, répondu en ces termes:

M. Ross (principal conseiller juridique du bureau du Conseil privé) m’a transmis votre lettre du 21 mai dernier, dans laquelle vous lui demandez, dans le but de faciliter grandement le travail du Comité, de vous communiquer par écrit l’interprétation que le Bureau du Conseil privé donne à l’expression «texte réglementaire» définie dans la Loi sur les textes réglementaires.

A la lecture des délibérations du Comité, il m’a semblé que la principale difficulté que lui pose la définition, et celle sur laquelle il aimerait avoir notre avis, a trait à la signification des termes «par laquelle ou sous le régime de laquelle l’établissement de ce texte est autorisé expressément» au sous-alinéa (i). Nous estimons que pour qu’un document constitue un texte réglementaire, le texte législatif confor-

instrument is made must expressly authorize its issuance, making or establishment. For example, a provision of an Act may provide that the Governor in Council may by order exempt persons from the application of the Act. In our view, the resulting order would be a statutory instrument because it would be an order made in the exercise of a power conferred by or under an Act of Parliament "under which such instrument (i.e., the order) is expressly authorized to be made". If the enactment had provided the Governor in Council may exempt persons from the application of the Act, then the resulting instrument of exemption would not, in our view, be a statutory instrument because no instrument is expressly authorized to be issued, made or established. The distinction is perhaps a fine one but it is, I suggest, one borne out by the words of the Act. We can think of no other construction to give to these words and, as you know, there is a presumption in the construction of statutes that Parliament intends meaning to be given to all words in a statute.

In the case of the Nova Scotia Egg Order, the Commodity Board is authorized to make orders fixing, imposing and collecting levies and charges from persons in Nova Scotia who are engaged in the marketing of eggs. An order made by the Commodity Board would therefore, for the reasons mentioned above, be a statutory instrument as that term is defined in the Act. It was also our view that the order being made in the exercise of a legislative power conferred by the Act would be a regulation as that term is defined in the Statutory Instruments Act.

I hope that this explanation will be of assistance to you and to members of the Committee and if I can be of any further assistance in this regard, please let me know.

Yours truly,

H. McIntosh,
Director, Legal Services.

Section 2 (1) (d)(i), which lies at the root of the problem reads:

"in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates;"

In his letter of 13th June 1975, Mr. McIntosh deals with the words "... by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established ...". The result of the view taken as to the meaning of those words can be seen in both the second and third paragraph of his letter and is illustrated further by examples of regulations, other statutory instruments and documents not being statutory instruments furnished for the Committee's meetings of 3rd, 10th and 17th July 1975 and now reproduced in Issues 34, 35 and 36 of the

mément auquel il est établi doit expressément autoriser son établissement. Par exemple, une disposition d'une loi peut stipuler que le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter certaines personnes de l'application de la Loi. A notre avis, le décret qui en résulterait serait un texte réglementaire parce qu'il constituerait un décret établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu ou sous le régime d'une loi du Parlement par laquelle «l'établissement de ce texte (c'est-à-dire du décret) est autorisé *expressément*». Si le texte législatif avait stipulé que le gouverneur en conseil pouvait exempter certaines personnes de l'application de la Loi, alors le texte d'exemption qui en résulterait ne serait pas, à notre avis, un texte réglementaire, parce que l'établissement d'aucun texte ne serait expressément autorisé. La distinction se peut-être tenue, mais elle s'appuie, je le crois, sur les termes de la loi. Nous ne pouvons songer à aucune autre interprétation de ces termes et, comme vous le savez, il y a présomption, dans l'interprétation des lois, que le Parlement entend que tous les termes des lois aient une signification.

Dans le cas du Décret relatif aux oeufs de la Nouvelle-Écosse, l'Office est autorisé à rendre des ordonnances pour fixer, imposer et percevoir des cotisations ou droits à payer par des personnes qui se trouvent dans la province de la Nouvelle-Écosse et qui s'adonnent à la commercialisation des oeufs. Une ordonnance rendue par l'Office serait par conséquent, pour les raisons mentionnées plus haut, un texte réglementaire d'après la définition qu'en donne la loi. Nous croyons aussi que l'ordonnance rendue dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par la loi serait un règlement d'après la définition qu'en donne la Loi sur les textes réglementaires.

J'espère que cette explication vous sera utile ainsi qu'aux membres du Comité, et si je puis encore vous aider, n'hésitez pas à me le faire savoir.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

Le directeur du contentieux,
H. McIntosh.

Le sous-alinéa 2 (1) d)(i), qui constitue le noeud du problème, se lit comme suit:

«dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte,»

Dans sa lettre du 13 juin 1975, M. McIntosh traite des termes "... par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément ...". On peut constater le résultat de l'avis donné sur la signification de ces termes aux deuxième et troisième paragraphes de sa lettre et, plus loin, dans des exemples de règlements, d'autres textes réglementaires et de documents qui ne sont pas des textes réglementaires et qui ont été fournis pour les séances du Comité des 3, 10 et 17 juillet 1975 et qui sont maintenant

Committee's Proceedings. Mr. McIntosh subsequently appeared before the Committee on 30th October 1975 and as a result it became clear that the Crown's position on the interpretation of section 2 (1) (d)(i) was to the following effect, namely:

(i) That an instrument is not expressly authorized to be issued, made or established unless it is authorized to be issued, made or established under the name or title of a class of instruments of which the particular instrument is one, i.e., an instrument is not a statutory instrument unless issued, made or established under an enabling power containing a magic formula consisting of the preposition "by" immediately followed by an abstract noun which is the name of a class of instruments;

(ii) That an instrument issued, made or established in the execution of a magic formula will not be a statutory instrument, notwithstanding the magic formula, if its effect is to confer power on another person or body to do some further act or to make rules (On 30th October Mr. McIntosh was led to concede that this exclusion did not accord with the Privy Council Office's practice of regarding as statutory instruments Orders, issued by the Governor in Council under section 2 of the Agricultural Products Marketing Act, which confer on Marketing Boards powers of regulation and of imposition of levies and charges. Subsequently, in conversation with the Committee's counsel, Mr. McIntosh adhered to his interpretation and opined that the Privy Council Office had erred in regarding such Orders as statutory instruments. That they would thereby be removed from scrutiny was not regarded as of great consequence since they were formal documents. However, the Committee can not see that any good can be regarded as coming from removing documents from scrutiny. And it would say that the scrutiny of the regulations actually made by the Marketing Boards in the execution of the powers given to them by the Orders in question would be made impossible in terms of criteria 1, 4, 6 and 11 unless the Orders are treated as regulations or as documents which should in the public interest be published in the Gazette under an SI number.);

(iii) That a document is not an instrument within the opening words of section 2 (1) (d) unless

(a) it is a document referred to in the magic formula in the particular enabling power in question; and

(b) it is one of the types of documents listed in the opening words of section 2 (1) (d) or is an "other instrument", that phrase being interpreted by the *eiusdem generis* rule. No common characteristic has been specified and without it the *eiusdem generis* rule cannot be applied.

reproduits dans les fascicules 34, 35 et 36 des délibérations du Comité. M. McIntosh a par la suite comparu devant le Comité, le 30 octobre 1975, et il est devenu évident que la position de la Couronne sur l'interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) était la suivante:

(i) Que l'établissement d'un texte n'est autorisé expressément que s'il est autorisé à être établi sous le nom, ou le titre, d'un type de textes dont ce texte fait partie, c'est-à-dire qu'un texte n'est pas un texte réglementaire s'il n'est pas établi en vertu d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique, introduisant par la préposition «par» le nom abstrait d'un type de textes;

(ii) Qu'un texte établi au moyen de cette formule magique n'est pas un texte réglementaire, nonobstant la formule magique, s'il a pour effet de conférer le pouvoir à une autre personne ou à un autre organisme d'accomplir un autre acte ou d'établir des règles (le 30 octobre, M. McIntosh a été amené à concéder que cette exclusion ne concordait pas avec la pratique du Bureau du Conseil privé, qui consiste à considérer comme des textes réglementaires les décrets édictés par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, décrets qui confèrent aux commissions de commercialisation les pouvoirs de réglementation et d'imposition de cotisations et de droits. Par la suite, lors d'une conversation avec les conseillers juridiques du Comité, M. McIntosh a persisté dans son interprétation et a exprimé l'avis que le Bureau du Conseil privé s'était trompé en considérant de tels décrets comme des textes réglementaires. On n'a pas considéré que le fait qu'ils seraient, partant, soustraits à toute vérification puisse tellement prêter à conséquence puisqu'il s'agissait de documents purement formels. Toutefois, le Comité ne peut voir aucun effet positif dans le fait de soustraire des documents à la vérification. Il croit même que la vérification des règlements effectivement faits par les commissions de commercialisation dans l'exécution des pouvoirs qui leur sont donnés par les décrets en question serait rendue impossible pour ce qui est des critères 1, 4, 6 et 11, à moins que les décrets ne soient considérés comme des règlements ou comme des documents qui, dans l'intérêt du public, devraient être publiés dans la Gazette sous la rubrique TR);

(iii) Qu'un document n'est pas un texte réglementaire aux termes du début de l'alinéa 2 (1) d) si

a) ce n'est pas un document mentionné expressément dans la formule magique du pouvoir habilitant en question; et si

b) ce n'est pas l'un des types de documents énumérés dans le début de l'alinéa 2 (1) d) ou si ce n'est pas un «autre texte», cette expression étant interprétée comme étant un texte de la même nature en vertu de la règle *ejusdem generis*. Aucune caractéristique commune n'a été précisée pour ces autres textes; la règle *ejusdem generis* ne peut donc pas s'appliquer.

The following points can be made about the interpretation adopted by the Privy Council Office.

1. The result is absurd and produces quite arbitrary results as between documents having precisely the same legal effect and made under the same enabling statute, for example, Levies Orders made under the Agricultural Products Marketing Act, section 2 (2). Levies Orders will be either regulations or documents not being statutory instruments at all depending on whether or not the intermediate enabling authority (e.g. a Milk Order) reads "... may *by order* fix, impose and collect ..." or "... may fix, impose and collect ...". Any interpretation which produces so absurd a result, especially under a piece of legislation, such as the Statutory Instruments Act, designed to enact a grand plan for the registration and scrutiny of statutory instruments, can only be accepted if it stands forth clearly from the very language of the Act. Such is certainly not the case with section 2 (1) (d)(i).

2. It can be accounted a strained interpretation as can be seen by testing it in the context of section 17 of the Financial Administration Act, which has become very familiar to the Committee. Section 17 empowers the Governor in Council to remit a tax in these words:

"The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty."

Section 17 does not read: "The Governor in Council ... may *by order* remit ...". Hence, in the Privy Council Office's view Remission Orders under section 17 cannot be statutory instruments. Yet, the Governor in Council can only act lawfully through the means permitted by the constitution or by statute, and that means is the Order in Council. If then an Order in Council is made and issued exempting X from some tax, how can it be said that the Order was not expressly authorized to be made and issued? The Committee notes that some Remission Orders, but by no means all, are published in the Canada Gazette Part II as a matter of public interest.

3. If the intention of Parliament had been that suggested by the Legal Advisers to the Privy Council Office one would have expected to find some clear and additional words, or a definition of statutory instrument couched in terms which defined it in terms of the particular type of instrument to be made, established or issued, e.g.:

"... by or under which such instrument is by that name expressly authorized to be issued, made or established."

OR

"... by or under which such instrument is expressed to be issued, made or established in that manner and form ..."

4. It may be thought that what Parliament was intending to do was to introduce in a compendious and more general form of words a test along the lines of the United Kingdom test for post 1948 statutory instruments. Indeed, this view

On peut commenter ainsi l'interprétation adoptée par le Bureau du Conseil privé.

1. Le résultat est absurde et engendre des distinctions tout à fait arbitraires entre des documents qui ont précisément la même portée juridique et qui sont établis en vertu de la même loi habilitante, par exemple, les ordonnances sur les cotisations à payer édictées en vertu du paragraphe 2 (2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Les ordonnances sur les cotisations à payer constituent des règlements ou des documents qui ne sont absolument pas des textes réglementaires suivant que le texte habilitant intermédiaire (par exemple un décret sur le lait) se lise «... peut, *par décret*, fixer, imposer et percevoir ...» ou «... peut fixer, imposer et percevoir ...». Toute interprétation qui produit un résultat aussi absurde, surtout en vertu d'un texte législatif comme la Loi sur les textes réglementaires, conçue pour instituer un programme général d'enregistrement et de vérification des textes réglementaires, ne peut être acceptée que si elle s'impose nettement d'après le libellé même de la loi. Ce n'est certes par le cas du sous-alinéa 2 (1) d)(i).

2. On peut dire qu'il s'agit d'une interprétation exagérée lorsqu'on l'applique à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière qui est devenu bien connu du Comité. L'article 17 autorise le gouverneur en conseil à remettre un impôt, droit ou peine en ces termes:

«Sur la recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.»

L'article 17 ne stipule pas: «Le gouverneur en conseil peut, *par décret*, remettre ...». Dès lors, de l'avis du Bureau du Conseil privé, les décrets de remise établis en vertu de l'article 17 ne peuvent être des textes réglementaires. Pourtant, le gouverneur en conseil ne peut agir conformément à la loi qu'en se servant du moyen permis par la constitution ou par la loi, et ce moyen est le décret en conseil. Si alors un décret en conseil est établi de façon à exempter X d'un impôt quelconque, comment peut-on dire que l'établissement du décret n'avait pas été expressément autorisé? Le Comité note que certains décrets de remise, sont publiés, dans l'intérêt public, dans la Partie II de la Gazette du Canada; mais tous ne le sont pas, loin de là.

3. Si l'intention du Parlement avait été celle que lui prêtent les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, on se serait attendu à trouver des dispositions additionnelles qui soient précises ou une définition de texte réglementaire qui impose l'énonciation du type particulier de texte qui doit être établi, par exemple:

«... par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est sous ce nom expressément autorisé.»

OU

«... par laquelle ou en vertu de laquelle l'établissement de ce texte est énoncé comme étant autorisé de cette manière et sous cette forme ...»

4. On peut penser que le Parlement avait l'intention d'instituer par un libellé succinct et plus général, un test correspondant à peu près à celui que le Royaume-Uni a établi pour les textes réglementaires postérieurs à 1948. Cette

has been expressed. But such a view of Parliament's intention can not be sustained on the text of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act. The British legislation proceeds in an altogether different manner and deals primarily not with documents as does our Act ("any rule, order, regulation, ordinance, etc. etc.) but with power to make subordinate legislation and the manner of the exercise of that power. Hence, it is logical for that legislation to speak of a power being authorized to be exercised by Order in Council or by statutory instrument. If the power is to be exercised by statutory instrument, then no matter what title is given to a document made in the exercise of that power, it will be a statutory instrument. In other words for enabling legislation after 1948 Parliament settles definitional issues in advance by conferring a power to make subordinate legislation to be exercised by statutory instrument (the usual course) or by deliberately withholding that manner of making subordinate legislation by omitting the words "by statutory instrument" from the legislation.

Our legislation, being cast in entirely different terms, and starting not from the manner in which a power to make subordinate legislation is to be exercised but rather from a different point altogether—an apparently all encompassing description of the possible documents by which subordinate legislation might be made—cannot be interpreted by analogy with the United Kingdom Act.

Any such analogy is faulty on the further ground that whereas the United Kingdom legislation is framed in terms of an advance *legislative* determination that a power is to be exercised *by statutory instrument*, the very thing sought to be defined, the Privy Council Office definition is based on the view that our legislation is framed on a legislative determination that a power is to be exercised by a document by title, be it any title at all, which is but one example of what is being sought to be defined.

The important point to grasp, however, is that the definitions in the United Kingdom Act and in the Canadian Statutory Instruments Act are not at all comparable, for the former begins with a description of the manner in which Parliament has ordained that power be exercised whereas the latter proceeds by describing documents as members of the class "statutory instruments".

5. The Privy Council Office definition leaves altogether out of account the remaining words of section 2 (1) (d)(i):

“... otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates.”

It may well be that faced with such a concatenation of words, those in authority have concluded that the phrase as such is meaningless and have, therefore, decided to ignore it. However, as Mr. McIntosh himself points out, there is a presumption or canon of interpretation that Parliament does not act in vain and some meaning must be given to these vexed words.

opinion a bel et bien été exprimée. On ne peut déduire toutefois une telle intention du Parlement du libellé de l'alinéa 2 (1) *d*) de la Loi sur les textes réglementaires. La loi britannique procède d'une toute autre façon et traite principalement non pas des documents, comme le fait notre Loi («une règle, un décret, un arrêté, un ordre, etc.>) mais du pouvoir d'établir une mesure législative subordonnée et du mode d'exercice de ce pouvoir. Il est donc logique que cette loi parle d'un pouvoir dont l'exercice est autorisé par décret en Conseil ou par texte réglementaire. Si le pouvoir doit être exercé par texte réglementaire, peu importe alors le titre qui lui est donné, un document établi dans l'exercice de ce pouvoir constitue un texte réglementaire. En d'autres termes, pour une loi habilitante postérieure à 1948, le Parlement règle les questions de définition à l'avance en conférant un pouvoir d'établir une mesure législative subordonnée qui doit être exercé par texte réglementaire (qui représente le mode d'action normal) ou en supprimant délibérément cette manière de faire une mesure législative subordonnée par l'omission des termes «par texte réglementaire» de la loi.

Comme notre loi est formulée tout à fait différemment, et prend comme point de départ non pas la manière dont un pouvoir d'établir une mesure législative subordonnée doit être exercé mais plutôt une description apparemment globale des documents possibles en vertu desquels une mesure législative subordonnée peut être édictée, elle ne peut pas être interprétée par analogie à la loi du Royaume-Uni.

Toute analogie du genre est d'autant plus erronée que tandis que la loi du Royaume-Uni détermine à l'avance par acte législatif qu'un pouvoir doit être exercé par *texte réglementaire*, soit la chose même qui doit être définie, la définition du Bureau du Conseil privé est fondée sur l'opinion voulant que notre loi détermine par acte législatif qu'un pouvoir doit être exercé par un document dont le titre est précisé, quel que soit ce dernier; or, ce document n'est qu'une partie du tout qui doit être défini.

Le point important à saisir, toutefois, est que les définitions de la loi du Royaume-Uni et de la loi canadienne sur les textes réglementaires ne sont absolument pas comparables, car la première commence par une description de la manière dont le Parlement prescrit l'exercice de ce pouvoir, tandis que la dernière procède en décrivant les documents qui entrent dans la catégorie «textes réglementaires».

5. La définition du Bureau du Conseil privé ne tient absolument pas compte du reste du sous-alinéa 2 (1) d)(i):

«... autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte».

Il se peut fort bien que devant un tel enchevêtrement des notions, les autorités aient conclu que cette partie du sous-alinéa n'a aucun sens et aient par conséquent décidé de ne pas en faire cas. Toutefois, comme M. McIntosh l'a lui-même souligné, la présomption ou les règles d'interprétation veulent que le Parlement n'agisse pas en vain et qu'une signification soit attribuée à ces termes confus.

Clauses introduced by the word "otherwise" are usually limiting or excluding clauses, an example of which clearly appears in section 2 (1) (d)(ii)

"... any rule, order, etc. issued, made or established

(ii) by or under the authority of the Governor in Council *otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament.*"

The "otherwise" clause here excludes from the totality of documents issued, made or established by the Governor in Council all those issued, made or established pursuant to statutes. Since the Governor in Council may act only pursuant to statute or the common law, which is to say the Royal prerogative, the subtraction leaves all documents issued, made or established pursuant to the Prerogative by the Governor in Council. (Any that may lawfully be issued, made or established by the Crown alone are not statutory instruments.) Whether or not it would have been simpler and more direct to have drafted section 2 (1) (d)(ii) in terms of

"by or under the authority of the Governor in Council in exercise of the Royal Prerogative"

the use of the "otherwise" clause here does demonstrate that section 2 (1) (d)(i) relates to the class "documents issued, made or established pursuant to statute", a class from which some documents are to be excluded in terms of the "otherwise" clause. Just what documents are to be excluded? On the Privy Council Office interpretation the answer would be *all* documents issued, made or established pursuant to statute. That is to say, section 2 (1) (d)(i) would effectively produce a result of zero. This conclusion is reached in the following manner:

(a) The Privy Council Office view of the opening words of section 2 (1) (d)(i) (those immediately preceding the "otherwise" clause) has already excluded all documents issued, made or established under powers which do not name the type of document to be issued, made or established. That is, the class has already been confined to instruments issued, made or established under a specific title or name, e.g. "by order", "make regulations", "by rule", "by warrant", "by by-law" and so on.

(b) Now that class is to be cut down further by the "otherwise" clause. Consider again a Levies Order made under an enabling Order made pursuant to section 2 (2) of the Agricultural Products Marketing Act, which Levies Order does read "... may by Order, fix, impose and collect ...". This would be a statutory instrument in the Privy Council Office's view. But is not the Milk Board, as well as being a body issuing "Orders", also a body on which have been conferred powers or functions in relation to milk levies—their amount, manner of collection, etc.—levies which constitute matters to which the orders relate? The answer must be in the affirmative with the result that even Orders made pursuant to the power "by Order, fix, impose and collect levies", will not be statutory instruments.

Les propositions introduites par le mot «autrement» sont habituellement limitatives ou exclusives, comme en témoigne nettement le sous-alinéa 2 (1) d)(ii):

«... une règle, un décret etc. ... ou tout autre texte établi

(ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, *autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime*»

La proposition commençant par «autrement» exclut ici de la totalité des documents établis par le gouverneur en conseil tous ceux qui sont établis conformément à des lois. Comme le gouverneur en conseil ne peut agir que conformément à une loi ou à la *common law*, c'est-à-dire à la prérogative royale, il ne reste que tous les documents établis conformément à la prérogative par le gouverneur en conseil. (Tous ceux qui peuvent être légalement établis par la Couronne elle-même ne sont pas des textes réglementaires.) Qu'il ait été ou non plus simple et plus direct de rédiger le sous-alinéa 2 (1) d)(ii) comme suit:

«par le gouverneur en conseil ou sous son autorité dans l'exercice de la prérogative royale»

l'utilisation de la proposition introduite par «autrement» démontre ici que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) s'adresse à la catégorie des «documents établis conformément à une loi», catégorie dont certains documents sont exclus par la proposition introduite par «autrement». Quels documents, au juste, doivent en être exclus? D'après l'interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé, ce serait *tous* les documents établis conformément à une loi. Ainsi, le sous-alinéa 2 (1) d)(i) donnerait en fait un résultat nul. On en arrive à cette conclusion de la manière suivante:

a) Le Bureau du Conseil privé dans son interprétation du début du sous-alinéa 2 (1) d)(i) (qui précède immédiatement l'adverbe «autrement») a déjà exclu tous les documents établis en vertu de textes habilitants qui ne nomment pas le type de document qui doit être établi. Ainsi, la catégorie se limite déjà aux textes établis sous un titre ou un nom précis, par exemple «par décret», «par arrêté», «par règle», «par mandat», «par règlement administratif» etc.

b) Maintenant, cette catégorie est limitée encore davantage par la proposition introduite par «autrement». Considérons à nouveau une ordonnance sur les cotisations à payer établie en vertu d'un décret habilitant édicté conformément au paragraphe 2 (2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, laquelle ordonnance stipule: «... peut, par décret, accorder la faculté de fixer, d'imposer et de percevoir ...». Il s'agirait d'un texte réglementaire, de l'avis du Bureau du Conseil privé. Mais la Commission du lait, tout en étant un organisme établissant des «décrets», n'est-elle pas également un organisme auquel ont été attribués des pouvoirs ou des fonctions relativement aux cotisations à payer sur le lait (leur montant, la manière dont elles sont perçues, etc.) cotisations qui constituent une question à laquelle se rapporte le texte? La réponse doit être affirmative, de sorte que même les décrets établis conformément au pouvoir «par

This *reductio ad absurdum* demonstrates first, that the “otherwise” clause in section 2 (1) (d)(i) cannot be ignored, and, secondly, that once it is brought into operation its effect in combination with the interpretation given by the Privy Council Office to the preceding words of section 2 (1) (d)(i) is to vacate altogether the class of statutory instruments made pursuant to statute. In other words, one would exclude first all those instruments not made pursuant to powers which name the title of the document and, secondly, all those which are made by a body on which has been conferred powers or functions in relation to the subject matter of the instrument.

Although it was doubted *supra*, Mr. McIntosh’s view could possibly be supportable if the “otherwise” clause were not there. However, it is there on the stairs and all the wishing in the world will not remove it.

6. The use of the *eiusdem generis* rule in interpreting the words “otherwise instrument” at the close of the catalogue which opens section 2 (1) is totally unsatisfactory. No common characteristic has been put forward. The only possible meaning to give to “other document” is any document issued pursuant to statutory or prerogative authority in which is exercised a subordinate law making function. The words cannot be construed in any other light, since if they are interpreted *eiusdem generis* with the preceding catalogue of documents the only common feature of all the documents listed is that they habitually are the means of exercising a subordinate law making power. Similarly, if the words “other instrument” are read *noscitur a sociis* with the words that precede them, an identical conclusion flows.

III

The Committee takes the view that while the wording of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act is obscure, the Privy Council Office’s interpretation of it is quixotic in operation and subversive of the Committee’s functions and is an unwarranted attempt so narrowly to confine the Committee’s jurisdiction as to hamstring it. Unlike the President of the Privy Council⁵⁰, the Committee does not think that it is to be expected that there should be difficulty in defining a statutory instrument.

The crux of the matter lies in the words of section 2 (1) (d)(i) which read

“..., by or under which (power) such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates ...”

Because of the absurd results which flow from splitting this phrase into two tests, producing, as was shown in II(5) *supra*, a class of zero, it must follow that, notwithstanding the normal

décret, ... de fixer, d’imposer et de percevoir» ne seront pas des textes réglementaires.

Cette réduction à l’absurde démontre premièrement que la proposition introduite par «autrement» au sous-alinéa 2 (1) d)(i) ne peut pas être négligée, et, deuxièmement, que lorsqu’elle est utilisée, son effet, combiné à l’interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé au début du sous-alinéa 2 (1) d)(i), est de réduire à néant la catégorie des textes réglementaires établis conformément à une loi. En d’autres termes, on exclurait d’abord tous les textes qui ne sont pas établis conformément à des pouvoirs qui nomment le titre du document et, deuxièmement, tous ceux qui sont établis par un organisme auquel ont été conférés des pouvoirs ou des fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte le texte.

Même si on l’a mis en doute plus haut, l’opinion de M. McIntosh pourrait se défendre si la proposition introduite par «autrement» n’existait pas. Toutefois, elle fait bel et bien partie de l’alinéa, et même avec la meilleure volonté du monde on ne pourrait réussir à en faire abstraction.

6. L’utilisation de la règle *eiusdem generis* pour interpréter les termes «tout texte» à la fin de l’énumération qui commence l’alinéa 2 (1) d) est totalement insatisfaisante. Aucune caractéristique commune n’a été établie. La seule signification qu’il est possible de donner à «tout texte» est la suivante: tout document établi conformément à une mesure législative habilitante ou à la prérogative, dans lequel est exercée une fonction législative subordonnée. Ces termes ne peuvent être interprétés d’une autre façon puisqu’ils sont interprétés comme étant de même nature que l’énumération précédente de documents, et que la seule caractéristique commune à tous les documents énumérés est qu’ils constituent habituellement le moyen d’exercer un pouvoir législatif subordonné. Pareillement, si les termes «tout texte» sont interprétés *noscitur a sociis*, soit en tenant compte des termes qui les précèdent, la même conclusion s’impose.

III

Le Comité croit que même si le libellé du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires est obscur, l’interprétation qu’en donne le Bureau du Conseil privé est inapplicable et va à l’encontre des fonctions du Comité; elle constitue une tentative injustifiable de restreindre le champ de compétence du Comité à un point tel que celui-ci devienne inopérant. Contrairement au Président du Conseil privé⁵⁰, le Comité ne croit pas que la définition d’un texte réglementaire doive nécessairement poser de difficultés.

Le noeud de problème réside dans les termes suivants du sous-alinéa 2 (1) d)(i):

«..., par laquelle ou sous le régime de laquelle l’établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l’attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ...»

En raison des résultats absurdes qui découlent de la division de cette expression en deux tests, ce qui produit, comme on l’a démontré en II(5) plus haut, une catégorie dans laquelle aucun

use of an "otherwise" clause as exemplified in section 2 (1) (d)(ii) as an independent limiting clause, in this one instance at least, the "otherwise" clause cannot stand independently of the words which precede it and that the entire phrase must be read as a single test or description of the type of statutory power which, if exercised to make an instrument, will render that instrument a "statutory instrument". In other words, not all *instruments* made in pursuance of a statutory power are statutory instruments. Perhaps the word "document" should be used as being more neutral than "instrument" and less perplexing. The mysterious words of section 2 (1) (d)(i) are consequently, intended to cut down the class of documents (i.e. the class of rules, orders, regulations, ordinances, directions, tariffs of costs of fees, letters patent, commissions, warrants, proclamations, by-laws, resolutions or other instruments) which can be statutory instruments to form a new class which may be further limited and cut down by the terms of section 2 (1) (d)(iii)-(vi).

What documents then are excluded by these mysterious words? This question should more properly be put: What documents made, etc. in pursuance of which statutory powers are excluded? It cannot be that what was sought to be excluded were documents of an administrative or executive, that is to say, a non-legislative character, for the distinction between documents made in the exercise of a legislative power and those not is the crux of the distinction between a statutory instrument and the species, regulations, a distinction so clearly drawn in section 2 (1) (d)(i) of the Act. Similarly, executive acts of the Governor in Council pursuant to the Prerogative are statutory instruments by force of sec. 2 (1) (d)(ii) of the Act. Nor can it be that the exclusion extends to working papers, or the giving of advice in any written forms, for these are expressly excluded from the definition by sec. 2 (1) (d)(v). The conclusion must be that the exclusion in sec. 2 (1) (d)(i) relates to documents made pursuant to some part of the powers conferred by statute to make non-legislative type documents. It cannot relate, as has been pointed out, to *all* documents containing non-legislative matter, but it does not follow from that conclusion that *all* documents made pursuant to statute but not in the exercise of a legislative power are statutory instruments. That is to say, all statutory instruments of a legislative character are regulations but not all instruments of a non-legislative character need be accounted statutory instruments.

Instruments or documents made pursuant to statute but of a non-legislative character take many forms and include everything from permits to sell postage stamps issued under the Post Office Act and Regulations to forms of contract drawn up by the Department of Supply and Services. Obviously, it cannot have been within the contemplation or intention of Parliament that such administrative documents be statutory instruments and subject to scrutiny. Such instruments, even if expressly authorized to be issued ("the Minister may grant permits")

texte n'entre, il doit s'ensuivre que malgré l'utilisation normale d'une proposition introduite par «autrement», dont nous trouvons un exemple au sous-alinéa 2 (1) d)(ii), comme une disposition restrictive indépendante, dans le cas qui nous occupe, la proposition introduite par «autrement» ne peut être dissociée des termes qui la précèdent et tout ce membre de phrase doit être lu comme un seul test ou une seule description du type de pouvoir statuaire qui, s'il est exercé dans le but d'établir un texte, fera de ce texte un «texte réglementaire». En d'autres termes, tous les *textes* établis conformément à un pouvoir statuaire ne sont pas des textes réglementaires. (Le terme «texte» et l'appellation anglaise correspondante, *instrument*, qui semblent prêter à confusion, seraient peut-être avantageusement remplacés par le mot plus neutre «documents».) Les termes mystérieux du sous-alinéa 2 (1) d)(i) visent donc à réduire la catégorie des documents (c'est-à-dire la catégorie des règles, décrets, arrêtés, ordres, directives, tarifs des coûts de droits, lettres patentes, commissions, mandats, proclamations, règlements administratifs, résolutions et autres textes) qui peuvent être des textes réglementaires pour former une nouvelle catégorie qui peut être davantage limitée et réduite par les sous-alinéa 2 (1) d)(iii)-(vi).

Quels documents sont alors exclus par ces termes mystérieux? Ou mieux, quels documents établis conformément à quels pouvoirs statutaires sont exclus? Il ne se peut pas qu'on ait cherché à exclure des documents d'un caractère administratif ou exécutif, c'est-à-dire non législatif, car la distinction entre les documents établis dans l'exercice d'un pouvoir législatif et ceux qui ne le sont pas est le noeud de la distinction entre un texte réglementaire, catégorie générale, et un règlement, catégorie restreinte, distinction, qui est nettement établie dans le sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi. Pareillement, les actes exécutifs du gouverneur en conseil conformément à la prérogative sont des textes réglementaires en vertu du sous-alinéa 2 (1) d)(ii) de la Loi. Il ne se peut pas non plus que l'exclusion vise les documents de travail, ou l'expression d'avis par écrit, quelle qu'en soit la forme, car ceux-ci sont expressément exclus de la définition par le sous-alinéa 2 (1) d)(v). Il faut conclure que l'exclusion prévue au sous-alinéa 2 (1) d)(i) vise les documents établis conformément à une certaine partie des pouvoirs conférés par une loi, d'établir des documents de caractère non législatif. Il ne peut s'agir, comme on l'a souligné, de *tous* les documents contenant une question non législative, mais il ne faut pas en déduire que *tous* les documents établis conformément à une loi mais non dans l'exercice d'un pouvoir législatif sont des textes réglementaires. Bref, tous les textes réglementaires de caractère législatif sont des règlements mais tous les textes de caractère non législatif ne doivent pas nécessairement être considérés comme des textes réglementaires.

Les textes établis conformément à une loi mais de caractère non législatif adoptent plusieurs formes, depuis des permis de vente de timbres-poste délivrés en vertu de la Loi et des règlements sur les postes jusqu'aux formules de contrat rédigées par le ministère des Approvisionnement et Services. De toute évidence, le Parlement ne peut avoir voulu ou prévu que de tels documents administratifs constituent des textes réglementaires et soient assujettis à sa vérification. De tels textes, même si leur établissement est expressément autorisé («le

are clearly instruments relating to a matter in respect of which powers or functions have been conferred on a person or body.

Consider also the statutory provisions by which Departments of State or Ministries are established. Of course, Departments can be set up under the Prerogative but the legislative course is now followed. The statutory provisions are contained in individual statutes or in the Government Organization Act R.S.C. 2nd Suppl. C. 14. They proceed by legislating that there shall be a Department or Ministry of X over which the Minister of X shall preside. The powers and functions of the Minister are then set forth in compendious form. Consider:

External Affairs Act, section 4

"The Minister, as head of the Department, has the conduct of all *official communications between the Government of Canada and the government of any other country in connection with the external affairs of Canada*, and is charged with such other duties as may be assigned to the Department by order of the Governor in Council in relation to such external affairs, or to the conduct and management of international negotiations so far as they may appertain to the Government of Canada."

and Government Organization Act, sections 5 and 6

"5. The duties, powers and functions of the Minister of the Environment extend to and include all matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction, not by law assigned to any other department, branch or agency of the Government of Canada, relating to

- (a) sea coast and inland fisheries;
- (b) renewable resources, including
 - (i) the forest resources of Canada,
 - (ii) migratory birds, and
 - iii) other non-domestic flora and fauna;
- (c) water;
- (d) meteorology;
- (e) the protection and enhancement of the quality of the natural environment, including water, air and soil quality;
- (f) technical surveys within the meaning of the Resources and Technical Surveys Act relating to any matter described in paragraphs (a) to (e); and
- (g) notwithstanding paragraph 5 (f) of the Department of National Health and Welfare Act, the enforcement of any rules or regulations made by the International Joint Commission, promulgated pursuant to the treaty between the United States of America and His Majesty, King Edward VII, relating to boundary waters and questions arising between the United States and Canada, so far as they relate to pollution control.

"6. The Minister of the Environment, in exercising his powers and carrying out his duties and functions under section 5, shall

ministre peut délivrer des permis») sont nettement des textes portant sur une question relativement à laquelle des pouvoirs ou fonctions ont été attribués à une personne ou à un organisme.

Considérons également les dispositions légales par lesquelles les ministères sont établis. Bien sûr, les ministères peuvent être établis en vertu de la prérogative, mais on lui préfère à présent le processus de création par loi. Les dispositions légales sont contenues dans des lois particulières ou dans la Loi sur l'organisation du gouvernement S.R.C., 2^e supplément, c.14. On procède en stipulant qu'il y aura un ministère X que le ministre X dirigera. Les pouvoirs et fonction du ministre sont ensuite établis sous forme succincte. Par exemple:

Loi sur les Affaires extérieures, article 4

«Le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les *communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada*, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada.»

et Loi sur l'organisation du gouvernement, articles 5 et 6

«5. Les fonctions et pouvoirs du ministre de l'Environnement englobent toutes les questions qui sont du ressort du Parlement du Canada et que les lois n'attribuent pas à quelque autre ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada, concernant

- a) les pêches en eaux côtières et intérieures;
- b) les ressources renouvelables, notamment
 - (i) les ressources forestières du Canada,
 - (ii) les oiseaux migrateurs, et
 - (iii) la flore et la faune sauvages en général;
- c) les eaux;
- d) la météorologie;
- e) la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol;
- f) les relevés techniques, au sens où l'entend la *Loi sur les ressources et les relevés techniques*, relatifs à toute question visée aux alinéas a) à e); et,
- g) nonobstant l'alinéa 5f) de la *Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*, l'application des règles ou règlements établis par la Commission conjointe internationale et promulgués en application du traité signé entre les États-Unis d'Amérique et Sa Majesté le Roi Édouard VII, relativement aux eaux limitrophes et aux questions surgissant entre les États-Unis et le Canada, dans la mesure où elles concernent la lutte contre la pollution.

«6. Le ministre de l'Environnement, dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de l'article 5, doit

(a) initiate, recommend and undertake programs, and coordinate programs of the Government of Canada, that are designed to promote the establishment or adoption of objectives or standards relating to environmental quality, or to control pollution; and

(b) promote and encourage the institution of practices and conduct leading to the better protection and enhancement of environmental quality, and cooperate with provincial governments or agencies thereof, or any bodies, organizations or persons, in any programs having similar objects."

If some limitation did not appear in sec. 2 (1) (d)(i) every document signed by or issued under the authority of the Ministers as to the operation and management of the Departments of External Affairs and the Environment respectively, would be statutory instruments a result which follows from their powers being conferred by statute, and not by the exercise of the Prerogative. Similarly, "official communications" between the Government of Canada and any other country ..." if in writing would be statutory instruments if sec. 2 (1) (d)(i) read simply "... or other instrument issued, made or established (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament". And on the Privy Council Office's interpretation of the limiting words in sec. 2 (1) (d)(i) such "official communications" would still seem to be statutory instruments because the Minister has the power to conduct all "official communications" (including those in writing) by name pursuant to section 4 of the External Affairs Act. (Written official communications may not, however, be regarded as an "instrument".)

Thus, it would appear that the limiting words of sec. 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act must relate to the mode of administration of a Department or regulation making authority, to the documents which relate to the manner of proceeding and to the result of proceeding, to everything from an instruction as to feeding the departmental cat to the actual permit (document) issued to an applicant to empower him to become a supplicant for some further governmental boon.

The foregoing analysis is meant as simply as is possible to show first, that the Privy Council Office interpretation of section 2 (1) (d)(i) is completely unsatisfactory from the point of view of parliamentary scrutiny and, secondly, that another interpretation is possible of the admittedly obscure text of section 2 (1) (d)(i). That other interpretation is simply that the limiting words, comprising one test and not two, exclude documents of an administrative kind, for example, organizational memoranda within Departments, and documents that are the end result of the administrative process such as permits, and administrative decisions taken in respect of individual cases, all of which may be open to review in the courts in appropriate circumstances.

To summarize the Committee's position:

a) amorcer, recommander et entreprendre des programmes qui sont conçus pour favoriser l'établissement ou l'adoption d'objectifs ou de normes relatifs à la qualité de l'environnement ou à la lutte contre la pollution, et coordonner les programmes du gouvernement du Canada dans ce domaine; et

b) favoriser et encourager l'adoption de pratiques et attitudes tendant à protéger et améliorer davantage la qualité de l'environnement, et coopérer avec les gouvernements provinciaux ou leurs organismes, ou avec tous autres organismes, associations ou personnes, à des programmes dont les objets sont analogues.»

Si le sous-alinéa 2 (1) d)(i) ne comprenait pas de disposition restrictive, tous les documents signés par les ministres ou émis en vertu de leur autorité quant au fonctionnement et à l'administration du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Environnement respectivement, seraient des textes réglementaires du fait que leurs pouvoirs seraient conférés par une loi, et non par l'exercice de la prérogative. Pareillement, les «communications officielles entre le gouvernement du Canada et d'autres pays ...», si elles se faisaient par écrit, seraient des textes réglementaires si le sous-alinéa 2 (1) d)(i) se lisait simplement comme suit: «... ou tout autre texte établi (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime». Et d'après l'interprétation du Bureau du Conseil privé des termes limitatifs du sous-alinéa 2 (1) d)(i), de telles «communications officielles» sembleraient toujours être des textes réglementaires parce que le ministre a le pouvoir d'assurer la conduite de toutes «les communications officielles» (y compris celles qui se font par écrit) nommément désignées dans l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures. (Les communications officielles écrites ne peuvent cependant pas être considérées comme des «textes».)

Ainsi, il semblerait que les termes limitatifs du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires doivent avoir trait au mode d'administration d'un ministère ou d'une autorité réglementante, aux documents qui ont trait à la manière de procéder et à ses résultats, soit à toute chose à partir des instructions relatives aux heures de repas de la mascotte du ministère jusqu'au permis (document) délivré à un requérant pour l'autoriser à solliciter une quelconque faveur gouvernementale.

L'analyse qui précède se veut la plus simple possible pour démontrer d'abord que l'interprétation donnée par le Bureau du Conseil privé au sous-alinéa 2 (1) d)(i) est complètement insatisfaisante du point de vue de la vérification parlementaire et, deuxièmement, qu'il est possible de donner une autre interprétation au texte du sous-alinéa 2 (1) d)(i), qui est, de l'avis général, obscur. Tout simplement, selon cette autre interprétation, les termes limitatifs, comprenant un test et non pas deux, excluent les documents de nature administrative, par exemple, les notes de service qui se rapportent à l'organisation d'un ministère, et les documents qui sont le résultat final d'un processus administratif tels les permis, et les décisions administratives prises relativement à des cas particuliers, documents qui sont tous susceptibles d'être examinés par les tribunaux dans des circonstances appropriées.

En bref, voici la position du Comité:

1. It considers that section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act is not as narrowly confined in its application to documents issued pursuant to statutory authority as the opinion of the Department of Justice would have it. In particular, it considers that section 2 (1) (d)(i) does not exclude instruments made under statutory grants of subordinate law making power which do not contain a magic formula such as “by order”, “by regulations”, “by tariff”, etc. That is to say, it does include instruments made under statutory powers which authorize their issuing, making or establishment whether by proper title or in general terms by conferring subordinate law making power without specifying the name of the document in which that exercise of subordinate law making power is to be embodied. Thus section 2 (1) (d)(i) includes Remission Orders made pursuant to section 17 of the Financial Administration Act and instruments issued under powers which authorize the prescribing of terms and conditions. What is important is what is issued, made or established and whether it is issued, made or established pursuant to statutory authority, not whether it is by specific title ordered or authorized to be issued, etc.

2. By “other instrument” the Committee understands any document issued pursuant to statutory authority in which is exercised a subordinate law making function.

3. Section 2 (1) (d)(i) when read together as a piece does exclude from the definition of a statutory instrument those Departmental Guidelines or Instructions or Manuals which are not made in the execution of, or pursuant to, any express statutory authority in that behalf, but under the general statutory power conferred on a Minister of the Crown under a particular statute, or the Government Organization Act, to have the administration of a Department of State, and which do not contain substantive rules (not already included in some other statutory instrument) which may affect the subject. The Committee is also of the view that many such Guidelines, Manuals, or Instructions are likely in any particular case, to be excluded from the definition of a statutory instrument by the terms of section 2 (1) (d)(v) (second branch) as documents “whose contents are limited to advice or information intended only for use or assistance in the making of a decision ...”. Whether or not they are excluded on this ground also would vary from case to case as the document in question did or did not contain more than advice or information and as the effect of ignoring its terms would or would not lead to disciplinary proceedings against the officer so ignoring its terms.

However, the Committee is firmly convinced that any Guideline, Instruction or Manual or Directive which actually lays down rules not contained in some other statutory instrument which are to be or could be applied to subjects, whether or not the failure to apply those rules would lead only to disciplinary proceedings against the officer ignoring its terms, is not excluded but is a statutory instrument.

4. The Committee is not satisfied that the Immigration Guidelines and Manuals, discussed more fully in the body of this Report at paragraphs 42-44, fall within the class of documents excluded by section 2 (1) (d)(i) and/or section 2 (1) (d)(v). The Committee considers that the Guidelines and Manuals

1. Le Comité considère que l'application du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires n'est pas aussi étroitement restreinte aux documents établis conformément à une mesure législative habilitante que le ministère de la Justice voudrait nous le faire croire. En particulier, il considère que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) n'exclut pas les textes établis en vertu des pouvoirs législatifs subordonnés conférés par une loi et qui ne contiennent pas de formule magique comme «par décret», «par règlement», «par tarif», etc. Ainsi, il inclut les textes établis en vertu des pouvoirs statutaires qui autorisent leur établissement, soit en titre propre, soit en termes généraux, c'est-à-dire en conférant un pouvoir législatif subordonné sans préciser le nom du document dans lequel ce pouvoir législatif subordonné doit être exercé. Ainsi, le sous-alinéa 2 (1) d)(i) inclut les décrets de remise établis conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et les textes établis en vertu de pouvoirs qui autorisent la prescription de conditions. L'important est ce qui est établi, et le fait que ce soit établi conformément à une mesure législative habilitante, et non pas que l'établissement ait été ordonné ou autorisé sous une rubrique précise.

2. Par «tout autre texte», le Comité entend tout autre document établi conformément à une mesure législative habilitante et dans lequel une fonction législative subordonnée est exercée.

3. Le sous-alinéa 2 (1) d)(i), entendu comme un tout intégré exclut de la définition de texte réglementaire les lignes directrices, instructions ou guides des ministères qui ne sont pas établis dans l'exécution d'une mesure législative habilitante expresse ou sous son régime, mais en vertu du pouvoir législatif général conféré au ministre de la Couronne par une loi particulière, ou par la Loi sur l'organisation du gouvernement, d'administrer un ministère d'État, et qui ne contiennent pas de règles de droit positif (qui ne sont pas déjà incluses dans un autre texte réglementaire) qui peuvent toucher le sujet. Le Comité croit également qu'un bon nombre de ces lignes directrices, guides ou instructions ont de fortes chances, dans n'importe quel cas particulier, d'être exclus de la définition de texte réglementaire aux termes de la deuxième partie du sous-alinéa 2 (1) d)(v) comme documents «dont le contenu se limite à des avis ou renseignements uniquement destinés à servir ou aider à prendre une décision ...». Leur exclusion pour ce motif varierait également d'un cas à l'autre selon que le document en question contiendrait ou non autre chose que des avis ou des renseignements et selon que le fait de ne pas tenir compte de ses conditions entraînerait ou non des procédures disciplinaires contre l'agent ainsi fautif.

Toutefois, le Comité est fermement convaincu que toute ligne directrice, toute instruction, tout guide ou toute directive qui établissent effectivement des règles qui ne sont pas contenues dans un autre texte réglementaire et qui doivent ou pourraient être appliquées au sujet, qu'une non-application de ces règles n'entraîne ou non que des procédures disciplinaires contre l'agent n'ayant pas tenu compte de ses conditions, loin d'être exclus, constituent des textes réglementaires.

4. Le Comité ne croit pas que les lignes directrices et guides concernant l'immigration, étudiés aux paragraphes 42 à 44 du présent rapport, entrent dans la catégorie des documents exclus par le sous-alinéa 2 (1) d)(i) ou le sous-alinéa 2 (1) d)(v). Le Comité considère que l'on pourrait juger que

could be considered to be made pursuant to the powers expressly conferred on the Minister by section 58 of the Immigration Act to make

“... regulations not inconsistent with this Act, respecting ... the duties and obligations of Immigration Officers and the methods and procedure for carrying out such duties and obligations whether in Canada or elsewhere.”

For the purposes of determining whether or not the Immigration Guidelines and Manuals are the regulations referred to in that section, the title given to them by the Department, and the authority or status claimed for them by the Department of Manpower and Immigration, or by the Department of Justice are, without more, irrelevant. It would certainly be odd if a regulation is valid, even if the authority for it is misrecited, so long as there is statutory authority, but, on the other hand, by the mere ascription of a title a document could be removed from the authority of section 58 of the Immigration Act. However, the Committee has not been vouchsafed either a perusal of the Guidelines or the detailed reasons which are said to govern their not being statutory instruments and is unable to give an opinion as to whether the Guidelines now in existence do or do not fall within section 58 of the Immigration Act, or do or do not lay down any rules applicable to subjects or immigrants.

IV

The Department of Justice has adopted a particular and certain interpretation of section 2 (1) (d)(i) and is now, after a certain initial hesitancy and inconsistency in practice, enforcing that definition amongst the divers agencies and authorities who make, or who propose the making of, subordinate legislation pursuant to Acts of the Parliament of Canada. The Committee disagrees with that interpretation. It realizes that, although the attribution of the true meaning of section 2 (1) (d)(i) is a matter for the courts, litigation in which the issue will arise for adjudication is not likely to occur. Consequently, the Committee can see no virtue in discussing the definition of a statutory instrument further with the Department of Justice. While reiterating its opinion that the interpretation of section 2 (1) (d)(i) adopted by the Department of Justice is misconceived, it can see no good purpose in contesting it further. It will be applied, as interpreted by the Department of Justice, until it is changed. The inconsistencies in practice which the Committee has noted from time to time will diminish and any new inconsistencies noted will simply lead to the exclusion in section 2 (1) (d)(i) being more widely construed and applied. The Committee can see no course other than the amendment of section 2 (1) (d) of the Statutory Instruments Act.

The Committee concludes, therefore, that the exclusion of the types of documents from its scrutiny that flows from the Department of Justice's interpretation of the definition of a statutory instrument does not accord with the concept of parliamentary control of subordinate legislation. The Committee appreciates that it would be helpful to Senators and

les lignes directrices et les guides ont été faits conformément aux pouvoirs expressément conférés au Ministre par l'article 58 de la Loi sur l'immigration, permettant d'établir:

«... des règlements, non incompatibles avec la présente loi, visant la procédure à suivre lors des examens et enquêtes prévus par la présente loi ainsi que les devoirs et obligations des fonctionnaires à l'immigration et les méthodes et la procédure à suivre pour l'exécution de ces fonctions et obligations soit au Canada soit ailleurs.»

Lorsqu'il s'agit de déterminer si les lignes directrices et guides concernant l'immigration constituent les règlements mentionnés dans cet article, il est, sans plus, hors de propos de tenir compte du titre qui leur est donné par le ministère, et du texte habilitant ou du statut que leur confèrent le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration ou le ministère de la Justice. Il serait sans doute étrange qu'un règlement soit valide, même si son texte habilitant était mal énoncé, pourvu qu'il existe un texte habilitant, mais que d'autre part, par la simple attribution d'un titre différent, un document puisse être soustrait de la juridiction de l'article 58 de la Loi sur l'immigration. Toutefois, le Comité n'a été autorisé ni à examiner les lignes directrices, ni à prendre connaissance des raisons détaillées pour lesquelles celles-ci ne sont pas des textes réglementaires. Il est donc incapable de se prononcer sur la possibilité que les lignes directrices actuelles soient régies par l'article 58 de la Loi sur l'immigration, ou qu'elles établissent des règles qui s'appliquent aux sujets ou aux immigrants.

IV

Le ministère de la Justice a adopté une certaine interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) que maintenant, après une période initiale de tâtonnement, il impose aux divers organismes et autorités qui établissent ou proposent d'établir une mesure législative subordonnée conformément à des lois du Parlement du Canada. Le Comité n'accepte pas cette interprétation. Il constate que même s'il est du ressort des tribunaux de décider de la vraie signification du sous-alinéa 2 (1) d)(i), il est fort peu probable qu'il se produise un litige susceptible d'amener la résolution de cette question précise. Par conséquent, le Comité estime inutile de poursuivre la discussion sur la définition d'un texte réglementaire avec le ministère de la Justice. Bien qu'il réitère son opinion selon laquelle l'interprétation du sous-alinéa 2 (1) d)(i) adoptée par le ministère de la Justice est erronée, il ne peut voir aucun avantage à la contester plus avant. Le sous-alinéa sera appliqué suivant l'interprétation du ministère de la Justice jusqu'à ce qu'il soit modifié. Les conséquences d'application que le Comité a notées à l'occasion diminueront et toute nouvelle conséquence relevée entraînera simplement une interprétation et une application plus étendues de l'exclusion du sous-alinéa 2 (1) d)(i). Le Comité juge que le seul recours possible est une modification de l'alinéa 2 (1) d) de la Loi sur les textes réglementaires.

Le Comité conclut que la soustraction des types de documents à sa vérification, qui découle de l'interprétation donnée par le ministère de la Justice à la définition d'un texte réglementaire, ne concorde pas avec le concept de contrôle du Parlement sur les mesures législatives subordonnées. Le Comité reconnaît qu'il serait utile aux sénateurs et aux députés

Members of the Commons if it were to say precisely what documents or classes of documents are not statutory instruments in the eyes of the Department of Justice. However, it can not do so. It is simply impossible to categorize the documents excluded from the definition of "statutory instrument" without an exhaustive study of the enabling powers in all the statutes of Canada. While those enabling powers have been catalogued, first by M^{me} H. Immarigeon for the MacGuigan Committee and latterly by the Law Reform Commission, they have never been examined as to the application of section 2 (1) (d)(i) of the Statutory Instruments Act. Your Committee simply lacks the time and resources to do so.

All your Committee is able to say is that any document produced other than under an enabling power containing a magic formula will not be regarded as a statutory instrument; that any document by which one subordinate confers power to act or to make rules upon another subordinate will not be regarded as a statutory instrument; and that some documents will not be regarded as being instruments and, therefore, cannot be statutory instruments.

The Committee believes that it can logically report to the Senate and to the House of Commons that section 2 (1) (d)(i) is unsatisfactory and that amendments to the Statutory Instruments Act are desirable whether or not the Committee or the two Houses of Parliament accepts as legally correct the interpretation placed on section 2 (1) (d)(i) by the Department of Justice and whether or not the Houses consider the alternative construction of the Committee as in any way compelling.

The Committee is further of the opinion that it is necessary that the power be given to some body to issue a binding determination as to whether any particular document is a statutory instrument, as does the Statutory Instruments Reference Committee at Westminster. This matter should also be made the subject of legislative amendment.

To conclude this survey of the definition of a statutory instrument, the Committee wishes to record just one example of the arbitrary and quixotic effects of the Department of Justice's definition. Section 25 (1) (b) of the Canadian Wheat Board Act, as amended by 21 Eliz. II cap 16, section 3, provides:

"25. (1) The Board shall undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and for such purposes shall

(b) pay to producers selling and delivering wheat produced in the designated area to the Board, at the time of delivery or at any time thereafter as may be agreed upon, a sum-certain per bushel basis in storage Thunder Bay or Vancouver to be fixed from time to time

(i) by regulation of the Governor in Council in respect of wheat of a base grade to be prescribed in those regulations, and

(ii) by the Board, with the approval of the Governor in Council, in respect of each other grade of wheat."

qu'on leur précise quels documents ou quelles catégories de documents ne sont pas des textes réglementaires aux yeux du ministère de la Justice. Toutefois, il ne peut le faire. Il est simplement impossible de catégoriser les documents exclus de la définition de «texte réglementaire» sans entreprendre une étude exhaustive des pouvoirs habilitants stipulés dans toutes les lois du Canada. Bien que ces pouvoirs habilitants aient été catalogués, d'abord par M^{me} H. Immarigeon pour le Comité MacGuigan, et plus tard par la Commission de réforme du droit, ils n'ont jamais été examinés sous l'angle de l'application du sous-alinéa 2 (1) d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires. Le Comité n'a ni le temps, ni les ressources nécessaires pour le faire.

Le Comité ne peut que déclarer que tout document produit autrement qu'en vertu d'un pouvoir habilitant contenant une formule magique n'est pas considéré comme un texte réglementaire; que tout document par lequel un délégué confère le pouvoir d'agir ou d'établir des règles à un autre délégué n'est pas considéré comme un texte réglementaire; et que certains documents ne seront pas considérés comme des textes et, par conséquent, ne peuvent être des textes réglementaires.

Le Comité croit qu'il peut logiquement déclarer au Sénat et à la Chambre des communes que le sous-alinéa 2 (1) d)(i) est insatisfaisant et que des modifications de la Loi sur les textes réglementaires sont souhaitables, que le Comité ou les deux Chambres du Parlement acceptent ou non l'exactitude juridique de l'interprétation donnée au sous-alinéa 2 (1) d)(i) par le ministère de la Justice, et que les Chambres jugent ou non que l'interprétation différente du Comité s'impose.

Le Comité estime également qu'il est nécessaire qu'un quelconque organisme reçoive le pouvoir de rendre une décision exécutoire sur la qualité ou la non-qualité de texte réglementaire des documents controversés, comme le fait le *Statutory Instruments Reference Committee* de Westminster. Cette question devrait également faire l'objet d'une modification législative.

Pour conclure cet examen de la définition d'un texte réglementaire, le Comité désire donner seulement un exemple de l'effet arbitraire et exagéré de la définition du ministère de la Justice. L'alinéa 25 (1) b) de la Loi sur la Commission canadienne du blé, modifiée par l'article 3 de 21 Eliz. II c. 16, stipule ce qui suit:

25. (1) La Commission doit entreprendre le placement, dans le commerce interprovincial et extérieur, du blé produit dans la région désignée et, à cette fin, doit

b) payer au moment de la livraison ou après à tout moment qui peut être convenu, aux producteurs qui vendent et livrent à la Commission du blé produit dans la région désignées une somme déterminée par boisseau, en entrepôt à Thunder Bay ou Vancouver, somme qui sera fixée à l'occasion

(i) par règlement du gouverneur en conseil relativement au blé d'une classe de base à prescrire par ces règlements, et

(ii) par la Commission avec l'approbation du gouverneur en conseil, relativement à chaque autre classe de blé;

Orders in Council making the regulations referred to in section 25 (1) (b)(i) are statutory instruments and regulations and are registered and published in the Canada Gazette Part II, and scrutinized by the Committee.

Neither the document of the Board fixing prices under 25 (1) (b)(ii), nor the Order in Council granting the approval of the Governor in Council to the prices fixed by the Board is considered to be a statutory instrument, and need not be registered anywhere, or published. And it is not. It is the Committee's understanding that the Board makes known its prices by copies sent to those concerned. Both powers are invoked at least once a year. How different the results!

Les décrets du Conseil établissant les règlements mentionnés dans le sous-alinéa 25 (1) b)(i) sont des textes réglementaires et des règlements; ils sont enregistrés et publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada, et ils sont examinés par le Comité.

Ni le document de la Commission fixant les sommes en vertu du sous-alinéa 25 (1) b)(ii), ni le décret en Conseil accordant l'approbation du gouverneur en conseil aux sommes fixées par la Commission ne sont considérés comme des textes réglementaires, ne doivent être enregistrés ni publiés. Il ne le sont d'ailleurs pas. Le Comité a appris que la Commission faisait connaître ses prix en envoyant des copies des documents aux intéressés. Les deux pouvoirs sont invoqués au moins une fois l'an. Nul n'est besoin de commenter la différence entre ces résultats.

ENACTMENT AS DEFINED IN INTERPRETATION ACT

TEXTES LÉGISLATIFS D'APRÈS LA LOI D'INTERPRÉTATION

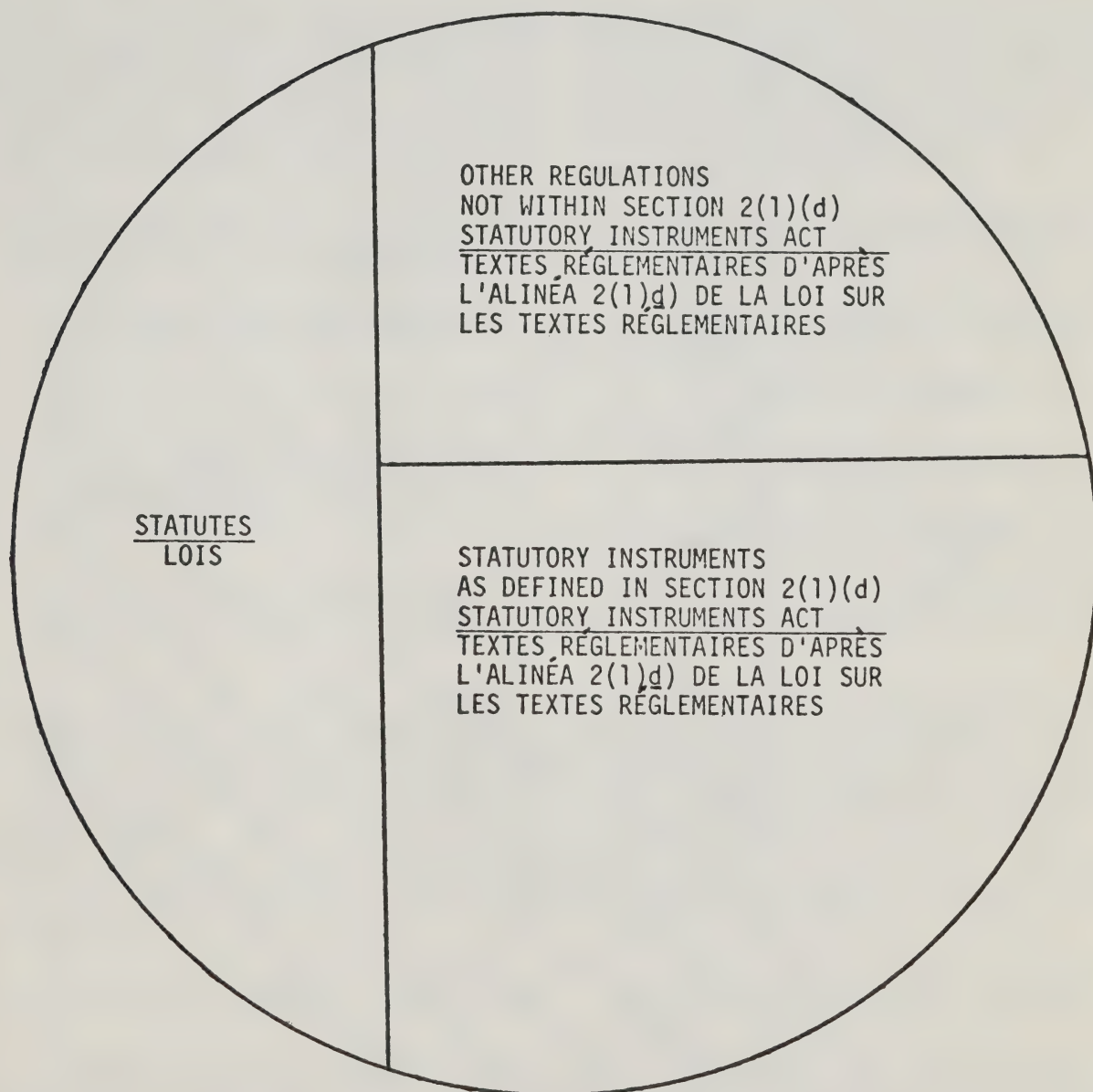
No. 1
Nº 1

STATUTES
LOIS

REGULATIONS AS DEFINED
IN INTERPRETATION ACT
RÈGLEMENTS D'APRÈS LA
DÉFINITION DE LA LOI
D'INTERPRÉTATION

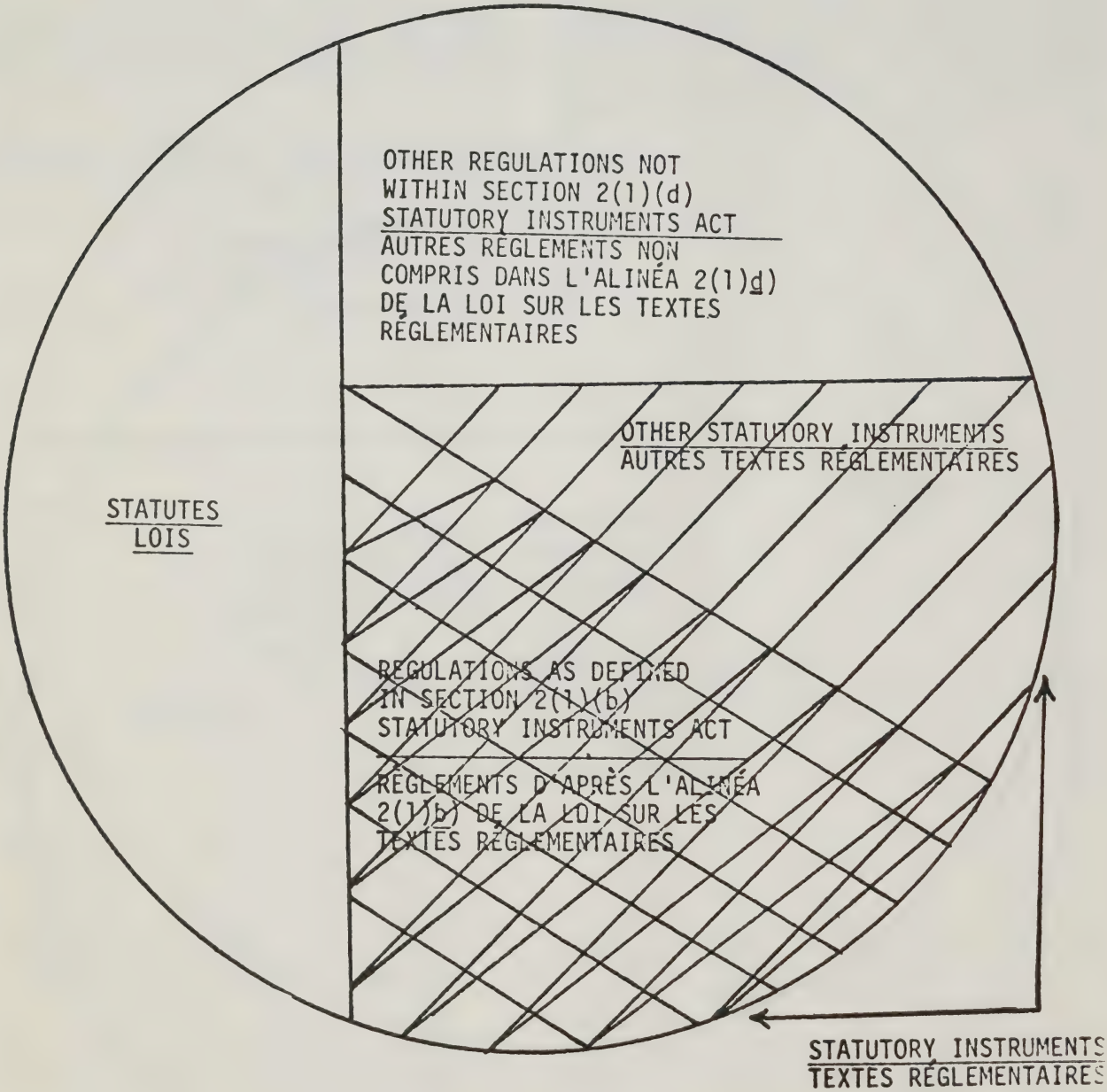
REGULATIONS UNDER INTERPRETATION ACT
RÈGLEMENTS D'APRÈS LA LOI D'INTERPRÉTATION

No. 2
Nº 2



OTHER STATUTORY INSTRUMENTS AND REGULATIONS
AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET RÉGLEMENTS

No. 3
Nº 3



APPENDIX II

Extract from the Statutory Instruments Regulations, S.O.R. 71-592 as amended by S.O.R./72-94 and S.O.R. 72-527

"21. (1) The inspection of and the obtaining of copies of regulations and classes of regulations that have been exempted from publication pursuant to subsection 14 (3) are hereby precluded.

(2) The inspection of and the obtaining of copies of the following statutory instruments and classes of statutory instruments, being statutory instruments or classes of statutory instruments the inspection of which and the obtaining of copies of which the Governor in Council is satisfied should be precluded in the interest of international relations or national defence or security, are hereby precluded:

(a) statutory instruments, other than regulations, that bear a security classification and contain information in respect of

(i) the location or movement of military or civilian personnel of the Department of National Defence,

(ii) the administration or training of the Canadian Forces,

(iii) tactical or strategic operations or operational plans of the Canadian Forces,

(iv) the function of any unit or other element of the Canadian Forces, or

(v) materiel as defined in the *National Defence Act* including any article or object being designed, developed or produced with the intention that it will become materiel;

(b) statutory instruments, other than regulations, that bear a national or international security classification and relate to Canada's role in the North Atlantic Treaty Organization or to any international agreement, one of the purposes of which is to provide for the defence or security of Canada;

(c) certificates of citizenship granted or issued by the Secretary of State of Canada under the *Canadian Citizenship Act*;

(d) warrants issued under section 7 of the *Official Secrets Act* and orders issued under subsection 11 (2) of that Act;

(e) statutory instruments, other than regulations, the disclosure of which would reveal the location or movement of any explosive or the location of any manufacturer of explosives; and

(f) licences, permits and other documents issued to any person by the Minister of Transport under the *Aeronau-*

ANNEXE II

Extrait du Règlement sur les textes réglementaires, DORS/71-592, modifié par les DORS/72-94 et 72-527

21. (1) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des règlements et catégories de règlements qui ont été soustraits à la publication en vertu du paragraphe 14 (3).

(2) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des textes réglementaires et catégories de textes réglementaires ci-après, vu que le gouverneur en conseil est convaincu que l'examen et l'obtention de copies de ces textes réglementaires et catégories de textes réglementaires doivent être interdits dans l'intérêt des relations internationales ou de la défense ou de la sécurité nationale:

a) les textes réglementaires, sauf les règlements, classés comme secrets pour des raisons de sécurité et contenant des renseignements sur

(i) le lieu où se trouvent des membres du personnel militaire ou civil du ministère de la Défense nationale ou leur déplacement,

(ii) l'administration ou l'entraînement des Forces canadiennes,

(iii) les opérations tactiques ou stratégiques ou les plans opérationnels des Forces canadiennes,

(iv) la fonction d'une unité ou d'un autre élément des Forces canadiennes, ou

(v) le matériel tel qu'il est défini dans la *Loi sur la défense nationale*, y compris tout article ou objet conçu, mis au point ou produit dans le but de le compter comme matériel;

b) les textes réglementaires, sauf les règlements, classés comme secrets pour des raisons de sécurité nationale ou internationale et qui se rapportent au rôle du Canada dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ou à tout autre accord international dont l'un des buts est d'assurer la défense ou la sécurité du Canada;

c) les certificats de citoyenneté accordés ou délivrés par le secrétaire d'État du Canada en vertu de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*;

d) les mandats décernés en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les secrets officiels* et les ordres donnés en vertu du paragraphe 11 (2) de cette loi;

e) les textes réglementaires, sauf les règlements, dont l'examen divulguerait le lieu où se trouvent des explosifs ou leur déplacement ou le lieu où se trouve une usine de fabrication d'explosifs; et

f) les licences, permis et autres documents délivrés par le ministre des Transports, en vertu de la *Loi sur l'aéronau-*

tics Act whereby that person is authorized to act as pilot-in-command, co-pilot, flight navigator or flight engineer of an aircraft.

3) The inspection of and the obtaining of copies of the following statutory instruments and classes of statutory instruments, being statutory instruments or classes of statutory instruments in respect of which the Governor in Council is satisfied that the inspection or the making of copies thereof as provided for by the Act would, if it were not precluded by these Regulations, result or be likely to result in injustice or undue hardship to any person or body affected thereby or in serious and unwarranted detriment to any such person or body in the matter or conduct of his or its affairs, are hereby precluded:

(a) written warrants or orders for the arrest, detention, rejection or deportation of any person issued or made under the *Immigration Act* or under any regulation made thereunder;

(b) parole certificates and mandatory supervision certificates issued under section 12 of the *Parole Act* and warrants issued under section 16 or 18 of that Act;

(c) warrants made or issued under the *Penitentiary Act* whereby a person who has been sentenced or committed to a penitentiary is committed or transferred to any penitentiary in Canada;

(d) pardons granted by the Governor in Council under subsection 4(5) of the *Criminal Records Act* and any statutory instrument relating thereto;

(e) statutory instruments by which the salary or other remuneration of any person is fixed or approved by the Governor in Council except to the extent to which they provide for the fixing or approval thereof within a specified range;

(f) orders made pursuant to section 3 or 5 of the *Prisons and Reformatories Act*;

(g) warrants issued under section 45, 48, 56, 60, 96, 105, 115, 116, 117, 120, 132, 139, 152, 171 or 174 of the *Prisons and Reformatories Act*;

(h) interim prohibitory orders made under section 7 of the *Post Office Act* if those orders have not been declared final;

(i) warrants and permits granted under subsection 22(1) of the *Customs Act* and permits or certificates given under section 104 of that Act;

(j) statutory instruments issued, made or established in the course of an inquiry under the *Combines Investigation*

tique, à une personne qui est autorisée à exercer les fonctions de pilote commandant de bord, de copilote, de navigateur ou de mécanicien navigant.

(3) Sont interdits l'examen et l'obtention de copies des textes réglementaires et catégories de textes réglementaires ci-après, vu que le gouverneur en conseil est convaincu que l'examen et la production de copies de ces textes réglementaires et catégories de textes réglementaires, tels qu'ils sont prévus par la Loi, causeraient ou pourraient causer, s'ils n'étaient pas interdits, à toute personne ou tout organisme concernés, une injustice ou un tort déraisonnable ou un préjudice grave et injustifié dans ses affaires ou dans la conduite de ses affaires:

a) les mandats décernés ou les ordonnances rendues pour l'arrestation, la détention, le rejet ou l'expulsion d'une personne en vertu de la *Loi sur l'immigration* ou d'un règlement établi sous l'empire de cette loi;

b) les certificats de libération conditionnelle et de surveillance obligatoire délivrés en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et les mandats décernés en vertu des articles 16 ou 18 de cette loi;

c) les mandats décernés ou les ordres donnés en vertu de la *Loi sur les pénitenciers* et par lesquels une personne qui a été condamnée au pénitencier ou incarcérée dans un pénitencier est incarcérée ou transférée dans un pénitencier au Canada;

d) les pardons accordés par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 4(5) de la *Loi sur le casier judiciaire* et tout texte réglementaire qui s'y rapporte;

e) un texte réglementaire par lequel le traitement d'une personne ou sa rémunération sous quelque autre forme sont fixés ou approuvés par le gouverneur en conseil, sauf dans la mesure où ce texte réglementaire prévoit une échelle précise devant servir à fixer ou à approuver le traitement ou la rémunération;

f) les ordonnances rendues en vertu des articles 3 ou 5 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*;

g) les mandats décernés en vertu des articles 45, 48, 56, 60, 96, 105, 115, 116, 117, 120, 132, 139, 152, 171 ou 174 de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*;

h) les ordres prohibitifs provisoires donnés en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les postes* si ces ordres n'ont pas été déclarés définitifs;

i) les laissez-passer et permis accordés en vertu du paragraphe 22(1) de la *Loi sur les douanes* et les permis ou certificats délivrés en vertu de l'article 104 de cette loi; et

j) les textes réglementaires publiés, édictés ou établis au cours d'une enquête menée en vertu de la *Loi relative aux*

Act or an investigation ordered under section 114 of the *Canada Corporations Act*.

“(k) directions issued or made by the Governor in Council following a recommendation made by the Employment Support Board under subsection 15 (1) of the *Employment Support Act*”, and

“(l) by-laws, rules and regulations issued or made under paragraph 230 (f), (g) or (h) of the *Railway Act*, except to the extent that any such by-laws, rules or regulations apply to members of the public travelling upon or using a railway.”

enquêtes sur les coalitions, ou un examen ordonnée en vertu de l'article 114 de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

k) les directives qui émanent du gouverneur en conseil à la suite d'une proposition faite par la Commission de soutien de l'emploi en vertu du paragraphe 15 (1) de la *Loi de soutien de l'emploi*; et

l) les statuts, règles et règlements publiés ou établis en vertu de l'alinéa 230 f), g) ou h) de la *Loi sur les chemins de fer*, sauf pour ce qui concerne, dans ces statuts, règles et règlements, les usagers des chemins de fer, voyageurs ou autres.»

APPENDIX III

AN ANALYSIS OF THE PRETENDED POWER OF DISPENSING WITH THE LAW

In the times of the Plantagenet, Lancastrian, Yorkist, Tudor and Stuart dynasties the legislative authority of Parliament was subject to the exercise of the dispensing and suspending powers of the Crown. The dispensing power was frequently used and accomplished the exemption of particular persons, under special circumstances, from the operation of penal laws, being in effect an anticipatory exercise of the undoubted right of the Sovereign to pardon individual offenders. The suspending power was employed openly only during the later part of the seventeenth century temporarily to suspend the entire operation of any one or more statutes, notably those directed against Papists and Dissenters.

The dispensing power was expressed in a form of words derived from the practice of the Papacy, commencing in the reign of Innocent III, in issuing bulls *non obstante* any law to the contrary and in dispensing with the canons in favour of individuals. Pope Martin V, for example, granted a dispensation to a man who married his own sister.⁵¹ Henry III is generally considered⁵² to have been the first King to make use of the *non obstante* clause and its use became commonplace, especially in issuing licences authorizing the gift of land to the Church *non obstante* the Statute of Mortmain.⁵³

The Commons disliked the dispensing power but would occasionally grant it expressly either for general use or for use only between sessions of Parliament as with the “sufferance” granted with respect to the Statute of Provisors in 1391 which was later enlarged into a “full power and authority to modify the said statute”.⁵⁴ On other occasions it appears that by statute Parliament specifically excluded the dispensing power and prospectively forbade pardons. Nevertheless, the Crown continued to claim and to exercise a prerogative power of dispensing.

During the reign of Henry VII the idea became accepted that the king could not dispense with penalties for an act which was *malum in se*, but that he could do so with respect to an act which was *malum prohibitum*, that is an act forbidden solely by statute.

ANNEXE III

ANALYSE DU PRÉTENDU POUVOIR DE DISPENSER

A l'époque des dynasties des Plantagenets, Lancastres, Yorks, Tudors et Stuarts, l'autorité législative du Parlement était assujettie au pouvoir de dispense et de suspension de la Couronne. Le pouvoir de dispense était fréquemment utilisé pour soustraire certaines personnes, dans des circonstances spéciales, de l'application du droit pénal; en fait, cette mesure constituait l'exercice prématuré du droit indiscutable du souverain de gracier certains contrevenants. On eut recours ouvertement au pouvoir de suspension uniquement au cours de la dernière partie du XVII^e siècle pour suspendre temporairement l'entière application d'une ou de plusieurs lois, notamment celles qui s'en prenaient aux papistes et aux dissidents.

Le pouvoir de dispense était formulé d'une manière dérivée de la pratique de la papauté, dont Innocent III fut l'initiateur, qui consistait à lancer des bulles dérogatoires à toute loi contraire et à dispenser certaines personnes des canons. Le pape Martin V, par exemple, a accordé une dispense à un homme qui a épousé sa propre soeur⁵¹. De façon générale, Henri III est considéré comme le premier roi⁵² à avoir eu recours à la dispense *non obstante*, et son usage est devenu courant, plus particulièrement sous forme de licences autorisant des dons fonciers à l'Église, par dérogation au *Statute of Mortmain*.⁵³

Les Communes ne favorisaient pas le pouvoir de dispense, mais l'accordaient de temps à autre expressément, soit pour un usage général, soit pour qu'il soit utilisé uniquement entre les sessions du Parlement; ce fut le cas de la «tolérance» (sufferance) accordée concernant le *Statute of Provisors* de 1391, qui se transforma ensuite en «pleins pouvoirs et autorités de modifier ledit statut». ⁵⁴ En d'autres occasions, il semble que le Parlement ait expressément exclu, par statut, le pouvoir de dispense et ait interdit à l'avance la possibilité de gracier. Néanmoins, la Couronne continuait de se réclamer du pouvoir spécial de dispense, et de l'exercer.

C'est au cours du règne d'Henri VII que fut généralement accepté le principe voulant que le roi ne pouvait dispenser quelqu'un de sanctions pour un acte qui transgressait la morale naturelle, (*malum in se*) mais qu'il pouvait le faire pour un

The power of the king to dispense with *any* law, and not simply with penal laws, on the grounds of public necessity was expressly stated by the majority in *Rex v. Hampden* (1637), and most notably by Vernon, J. It was, however, James II who erected the use of the dispensing power into an engine of policy and administration and it was inevitable that the power would fall with him upon his abdication. It had been true, until the time of James II and despite the dicta in *Rex v. Hampden*, that the doctrine of the dispensing power was received with very important qualifications:

- (a) the King could not dispense with the common law;
- (b) the King could not dispense with a statute which prohibited what was *malum in se*;
- (c) Even *malum prohibitum* was not deemed universally dispensable. Some judges held that there could be no dispensation from an express or absolute prohibition, but only from ones *sub modo*.
- (d) No-one contended that a dispensation could diminish or prejudice the property or private rights of a subject.
- (e) Dispensations could not be general

James II, having procured the sanction of a judicial opinion to a dispensation with the Test Act in favour of Sir Edward Hales,⁵⁵ proceeded to a suspension of the principal laws for the support of the Established Church, thus bringing about his own flight and abdication producing in turn the Declaration of Rights and the Bill of Rights, 1689.⁵⁶

The recitals to the Bill of Rights included the following clauses:

“Whereas the late King James II by the assistance of diverse evil counsellors, judges, and ministers employed by him, did endeavour to subvert and extirpate the Protestant religion and the lawes and liberties of this kingdom:

1. By assumeing and exerciseing a power of dispensing with and suspending of lawes and the execution of lawes without consent of Parlyament.

...

And therefore the said Lords Spirituall and Temporall, and Commons pursuant to their respective letters and elections being now assembled in a full and free representative of this nation taking into their most serious consideration the best meanes for attaining the ends aforesaid doe in the first place (as their auncestors in like case have usually done) for the vindicating and asserting their auntient rights and liberties, declare(d):

1. That the pretended power of suspending of laws by regall authoritie without consent of Parlyament is illegall
2. that the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regall authoritie as it hath beene assumed and exercised of late is illegall ...

acte prohibé par la loi, (*malum prohibitum*) c'est-à-dire un acte interdit uniquement par statut.

Le pouvoir du roi de dispenser quelqu'un de *toute* loi, et non seulement des lois relevant du code pénal, pour des raisons d'intérêt public, fut expressément cité par la décision rendue à la majorité dans l'affaire *Rex v. Hampden* (1637), et plus particulièrement par le juge Vernon. Toutefois, ce fut Jacques II qui érigea l'utilisation du pouvoir de dispense en un mécanisme politique et administratif, et il était inévitable que ce pouvoir disparût avec lui le jour de son abdication. Jusqu'à l'époque de Jacques II, et malgré l'opinion du juge de l'affaire *Rex v. Hampden*, la doctrine du pouvoir de dispense n'avait été acceptée qu'accompagnée d'importantes restrictions:

- a) Le roi ne pouvait dispenser de la *common law*;
- b) Le roi ne pouvait dispenser d'un statut qui interdisait un acte transgressant la morale naturelle;
- c) Même les actes prohibés par la loi ne pouvaient pas non plus faire universellement l'objet de dispenses. Certains juges soutenaient qu'il ne pouvait y avoir aucune dispense des interdictions expresses ou absolues mais seulement à celles qui étaient soumises à certaines conditions.
- d) Personne ne prétendait qu'une dispense pouvait porter atteinte aux biens ou aux droits privés d'un sujet.
- e) Les dispenses ne pouvaient être générales.

Jacques II, ayant obtenu une sanction judiciaire pour une dispense du *Test Act* en faveur de Sir Edward Hales⁵⁵, a procédé à la suspension des principales lois de soutien à l'Église établie provoquant ainsi lui-même sa fuite et son abdication qui entraînèrent à leur tour la rédaction de la *Declaration of Rights* et du *Bill of Rights* de 1689.⁵⁶

Le *Bill of Rights* comportait entre autres les dispositions suivantes:

«Considérant que le ci-devant Roi Jacques II, aidé de divers mauvais conseillers, juges, et ministres à son service, a cherché à renverser et à extirper la Religion Protestante et les lois et libertés de ce Royaume:

1. En usurpant et en exerçant un pouvoir de dispenser des lois et de suspendre les lois et l'exécution des lois sans le consentement du Parlement.

...

Dans ces circonstances, lesdits lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la Nation et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent d'abord (comme leurs ancêtres ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés:

1. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois sans le consentement du Parlement est illégal;
2. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal;

These recitals and declarations receive statutory force from words near the end of the statute:

“All of which their Majestyes are contended and pleased shall be declared enacted and established by authority of this present Parlyament and shall stand remaine and be the law of this Realme for ever. And the same are by their said Majestyes by and with the advice and Consent of the Lords Spirituall and Temporall and Commons in Parlyament assembled and by the Authority of the same declared enacted and established accordingly.”

The statutory character of the Bill of Rights was declared by the first Act of the following session, 2 William and Mary c.1.

The Lords were unwilling absolutely to condemn the dispensing power, and inserted the qualifying words “as it hath been assumed and exercised of late”. But by section XII of the Bill of Rights the dispensing power was abolished absolutely, except in such cases as should be specially provided for by a bill to be passed during the then current session. No such bill was, however, passed.

“XII And bee it further declared and enacted by the Authoritie aforesaid, that from and after this present session of Parlyament noe dispensation by non obstante of or to any statute or any part thereof shall be allowed but that the same shall be held void and of noe effect except a dispensation be allowed of in such statute and except in such cases as shall be specially provided for by one or more bill or bills to be passed during this present session of Parlyament.”

It is true that in the *Case of Eton College*⁵⁷ the words “as it hath been assumed and exercised of late” were to save the validity of old dispensations. But even if those qualifying words be taken as a parliamentary view that some sort of dispensing power did exist at common law, it is well settled that the courts are not bound by mere legislative assumptions as to the law. “The rule is that Parliament does not alter the law merely by betraying an erroneous opinion of it.”⁵⁸ The *Case of Eton College* could if necessary be supported on the basis that the qualifying words in the Bill of Rights actually operated to give to some or all old dispensations a validity which they would otherwise have lacked. Despite the contrast between Parliament’s unqualified condemnation of the suspending power and its qualified condemnation of the dispensing power, it would be open to the courts to hold that, at common law, both were equally abuses, and that, rightly understood, the common law admitted neither dispensing power nor suspending power.

In any event, section XII makes clear that for the future there was to be no dispensing power save under statutory authority. No such bill as contemplated ever having been carried, the only source for a dispensing power can lie in the terms of particular statutes which, as has been noted in paragraph 97 of this Report occasionally do grant such a power.

Ces attendus et déclarations deviennent exécutoires de par les mots à la fin du statut:

«Lesquelles choses il a plu à leurs Majestés voir toutes déclarées, établies et sanctionnées par l'autorité de ce présent Parlement afin qu'elles soient et demeurent à perpétuité la loi de ce royaume. Elles sont, en conséquence, déclarées, établies et sanctionnées par l'autorité de leurs Majestés, avec et d'après l'avis et consentement des lords spirituels et temporels et des Communes assemblés en Parlement, et par l'autorité d'iceux.»

La force légale du *Bill of Rights* fut établie par la première loi de la session suivante, 2 William et Mary, c.1.

Les Lords ne voulaient absolument pas condamner le pouvoir de dispense, et ont inséré au texte les mots «comme il a été usurpé et exercé par le passé». Mais en vertu de l'article XII du *Bill of Rights*, on abolissait le pouvoir de dispense de façon absolue, sauf dans des circonstances spéciales, au sujet desquelles on prévoirait des dispositions spéciales dans un bill qui devrait être adopté au cours de la session qui était alors en cours. Aucun bill semblable ne fut adopté.

«XII. Qu'il soit, en outre, déclaré et arrêté par acte de l'autorité susdite qu'à partir de la présente session du Parlement, il ne sera octroyé aucune dispense non obstante quant à la sujétion aux statuts ou à quelques-unes de leurs dispositions; et que ces dispenses seront regardées comme nulles et de nul effet à moins qu'elles ne soient accordées par le statut lui-même, ou que les bills passés dans la présente session du Parlement n'y aient pourvu spécialement.»

Il est vrai que dans l'affaire *Eton College*⁵⁷ on a soutenu que les mots «comme il a été usurpé et exercé par le passé» préservaient la validité de dispenses anciennes. Mais même si l'on considérait cette expression restrictive comme la reconnaissance par le Parlement de l'existence d'un pouvoir de dispense quelconque dans la *common law* on sait de longue date que les tribunaux ne sont pas liés par de simples suppositions d'ordre législatif relatives à la loi. «La règle veut que le Parlement ne modifie pas la loi simplement en laissant deviner une opinion erronée qu'il en a.»⁵⁸ L'affaire *Eton College* pourrait, si nécessaire, être défendue par l'argument voulant que la disposition restrictive incorporée au *Bill of Rights* visait en fait à conférer à certaines ou à toutes anciennes dispenses une validité qu'elles n'auraient pas eues autrement. Malgré le contraste entre la condamnation absolue du Parlement du pouvoir de suspension et la condamnation relative du pouvoir de dispense, il est possible de soutenir que les tribunaux pourraient toujours dire que ces deux pouvoirs constituaient des abus aux termes de la *common law* et que si l'on interprétait correctement cette dernière, on se rendait compte qu'elle n'admettait ni pouvoir de dispense ni pouvoir de suspension.

De toute manière, l'article XII stipule clairement qu'à l'avenir, il n'y aurait de pouvoir de dispense qu'en vertu d'une autorisation statutaire. Aucun bill de la nature de ceux dont il est question dans cet article n'ayant été adopté, la seule possibilité d'accorder un pouvoir de dispense se fonde sur les conditions d'une loi particulière qui, comme on l'a signalé au

The application of the Bill of Rights throughout Canada is universally accepted⁵⁹ admits of no doubt and need not be considered.

It has to be observed at once that the dispensing power had been used in connection with statutes and that the substantive provisions of section XII of the Bill of Rights speaks only of statutes, no mention being made of delegated legislation which, though not unknown (Vide Statute of Proclamations 31 Hen. VIII C.8 1539), was not common. The outlawing of the dispensing power in clause 2 of what is commonly known as the Declaration of Rights, reproduced in the preamble to the Bill of Rights, refers to "laws" and not to statutes, but is qualified by the words "as it hath been assumed and exercised of late ...". It would be possible, therefore, to put forward the argument that it remains lawful for the Crown to dispense with delegated legislation except in the classes of case in which James II exercised the power. It is submitted that such an argument can be safely set aside and the illegality of the dispensing power extends not only to dispensing with statutes, but also to dispensing with laws, however made. This is so for several reasons. First, the qualifying words "as it hath been assumed and exercised of late" have been construed as being for the purpose of saving the validity of old dispensations granted before the evil events of the reign of James II: *Re Case of Eton College* (1815). Secondly, subordinate legislation, if validly made, has the full force and effect of a statute,⁶⁰ *Dale's Case*,⁶¹ *Kruse v. Johnson*,⁶² *Institute of Patent Agents v. Lockwood*,⁶³ *Reference Re Japanese Canadians*,⁶⁴ and it would be absurd to suggest that, although having the full force and effect of a statute delegated legislation is different in quality in being subject to a royal or other power of dispensation. Thirdly, the members of the Convention and of the first Parliament of William and Mary were necessarily legislating within the frame of reference of their own time in which law was almost always made by statute, and indeed, of a time in which Parliament legislated with a particularity and attention to detail which today would be regarded as picayune. The words of section XII of the Bill of Rights cannot, therefore be confined narrowly to statutes *strictu sensu* but extend to legislation made by or under the authority of a statute. Wherefore, the principle can be asserted that the Bill of Rights abolished entirely the Crown's right to dispense with laws in advance (as distinct from the right to pardon those who offend against laws) and that any dispensation, to be lawful, must be referable to an enabling power within a statute. Thus, it is that, as has been seen, some statutes do expressly provide that there shall be a dispensing power in connection with the provisions of the respective statutes, the regulations made under them or both.

Canada Shipping Act, section 482 (1)

"Notwithstanding anything in this part, the Minister, on the recommendation of the Chairman of the Board of Steamship Inspection, may relieve any Canadian ship or the

paragraphe 97 du présent rapport de temps à autre accorde un pouvoir de cet ordre.

L'application du *Bill of Rights* à l'ensemble du Canada⁵⁹ ne laisse place à aucun doute, et il serait hors de propos d'étudier cette question ici.

Il convient de faire remarquer immédiatement qu'on a eu recours au pouvoir de dispense relativement à des lois, et que les dispositions de l'article XII du *Bill of Rights* traitent uniquement des lois, aucune mention n'étant faite des mesures législatives déléguées qui bien qu'elles n'aient pas été inconnues (Voir *Statute of Proclamations*, 31, Henri VIII c. 8, 1539), n'étaient pas courantes. L'illégalité du pouvoir de dispense établie par l'article 2 du texte connu sous le nom de *Declaration of Rights*, reproduit au préambule du *Bill of Rights* de 1689, se rapporte aux mesures législatives («laws») et non pas aux lois en particulier («statutes»), cette disposition est cependant atténuée par l'usage de l'expression «Comme il a été usurpé et exercé par le passé». Par conséquent, il serait possible d'alléguer qu'il est toujours légal pour la Couronne de faire exception à une mesure législative déléguée sauf dans les cas de la même nature que ceux où Jacques II exerçait ce pouvoir. Nous soutenons qu'il est possible d'infirmer nettement un argument semblable et que l'illégalité du pouvoir de dispense s'applique non seulement aux lois mêmes, mais aussi aux mesures législatives en général, peu importe leur forme. Et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, la restriction «comme il a été usurpé et exercé par le passé» avait pour but de sauvegarder la validité d'anciennes dispenses accordées avant les malheureux événements qui se sont produits au cours du règne de Jacques II: *Eton College* (1815). Deuxièmement, une mesure législative subordonnée, si elle est validée, a la même force légale et le même effet qu'une loi⁶⁰, *Dale*,⁶¹ *Kruse c. Johnson*⁶², *Institute of Patent Agents c. Lockwood*⁶³, *Reference Re Japanese Canadians*⁶⁴, et il serait absurde de dire que bien que la mesure législative déléguée ait la même force légale et le même effet qu'une loi, elle n'a pas la même «qualité», puisqu'elle est assujettie à un pouvoir de dispense royal ou autre. Troisièmement, les membres de la Convention et du premier Parlement de William et Mary légiféraient nécessairement dans le cadre du droit de leur époque, alors que les mesures législatives adoptaient presque toujours la forme de loi, et c'était en fait là une époque où le Parlement légiférait d'une façon attentive et minutieuse qu'on considérerait piteuse aujourd'hui. Par conséquent, la restriction de l'article XII du *Bill of Rights* ne peut se limiter aux lois proprement dites, mais se rapportent aussi aux mesures législatives établies en vertu d'une loi ou sous son régime. Ainsi, on peut poser le principe que le *Bill of Rights* abolissait complètement le droit de la Couronne de dispenser des lois avant le fait, par opposition au droit de gracier ceux qui ont commis des délits et que toute dispense, pour être légale, doit se prévaloir d'un pouvoir habilitant conféré par une loi. Ainsi, comme nous l'avons vu, certaines lois stipulent expressément qu'il y aura un pouvoir de dispense se rapportant aux dispositions de la loi même, aux règlements édictés en vertu de la loi, ou aux deux.

Loi sur la marine marchande du Canada, article 482 (1)

«Nonobstant toute disposition de la présente Partie, le Ministre peut, sur la recommandation du président du Bureau d'inspection des navires à vapeur, dispenser un

owner of any such ship from compliance with any of the provisions of this Part or regulations made thereunder relating to steamship inspection ... in any specific case of emergency where the Minister may deem it necessary or advisable in the public interest ...”

Aeronautics Act, section 14 (1)

“The Commission may make regulations

...

(g) excluding from the operation of the whole or any portion of this Part or any regulation, order or direction made or issued pursuant thereto, any air carrier or commercial air service or class or group of air carriers or commercial air services.”

How then can a power to dispense with subordinate legislation be thought to exist?

The first argument that is put is that because Parliament can dispense with the laws it makes, and can enact sections which read “notwithstanding any law, or any section of this or any other Act ...” so too can the Governor in Council (or the Minister, Regional Director, etc.) dispense from the laws he makes. This is once again to assert that the delegate is in the same position as is Parliament, to assert that subordinate law is not truly subordinate at all. It is to give to the delegate all the powers that Parliament has. This is nonsense. The Queen in Parliament is sovereign. The Governor in Council, Ministers, Boards etc. are not, and can only make law within the confines of the authority delegated to them. That authority will not include a power to dispense from the subordinate laws made unless it is expressly conferred. This is, the Committee notes, the position accepted by all in the United Kingdom where no dispensations from subordinate legislation can occur unless expressly authorized by the enabling Act. It is also the position which obtained under the most famous enabling Act of all time the infamous Statute of Proclamations, 31 Henry VIII cap. 8, repealed by 1 Edward VI, cap. 6. The complete law making power was given into the royal hands, to the King in his Council, and yet it was thought necessary by that most puissant Prince, who drafted the Bill in his own hand, expressly to provide for a dispensing power. If so mighty a monarch more than a century before the Bill of Rights thought it necessary to take a dispensing power along with Parliament’s delegated law making power, how much more necessary must an express dispensing power be to a delegate of Parliament’s sovereign authority today? To remove all doubt, the Committee notes the text of the substantive portion of the Statute of Proclamations:

“Therefore it is enacted, that always the king, for the time being, with the advice of his council ... or the greater number of them, may set forth at all times by authority of this act, his proclamations, under such penalties, and of such sort as to his highness and his council, or the more part of them shall seem requisite. And that the same shall be

navire canadien ou le propriétaire d’un tel navire de l’observation de l’une quelconque des dispositions de la présente Partie ou de ses règlements d’exécution qui se rapportent à l’inspection des navires à vapeur, exception faite des dispositions visant les installations radio sur les navires, dans tout cas particulier d’urgence où le Ministre peut le juger nécessaire ou opportun pour l’intérêt public, ...”

Loi sur l’aéronautique, article 14 (1)

«La Commission peut établir des règlements

...

g) excluant de l’application totale ou partielle de la présente Partie, ou des règlements établis, ordonnances rendues ou instructions données ou émises conformément à cette Partie, tout transporteur aérien, service aérien commercial, ou toute catégorie ou groupe de transporteurs aériens, ou de services aériens commerciaux ...»

Comment, alors, peut-on considérer qu’il existe un pouvoir de dispense des mesures législatives subordonnées?

Le premier argument qu’on apporte se réclame du fait que comme le Parlement peut dispenser des lois qu’il édicte, et adopter des articles du genre: «Nonobstant toute loi, ou tout article de la présente loi, ou d’une autre loi ...» le gouverneur en conseil (ou le ministre, ou le directeur régional, etc.) peut dispenser des mesures législatives qu’il édicte. A nouveau, cela revient à revendiquer que le délégué a le même statut que le Parlement, et à revendiquer que la mesure législative subordonnée n’est pas vraiment subordonnée. Cela revient à accorder au délégué tous les pouvoirs que le Parlement détient. Or, la chose est illogique. La Reine en Parlement est souveraine. Le gouverneur en conseil, les ministres, les offices, etc., ne le sont pas, et ne peuvent légiférer que dans les limites de l’autorité qui leur a été déléguée. Cette autorité n’inclut pas le pouvoir de dispenser des mesures législatives subordonnées édictées, à moins que ce pouvoir ne soit expressément conféré. Le Comité a noté que c’est le principe universellement accepté au Royaume-Uni, où aucune dispense d’une mesure subordonnée ne peut être accordée à moins d’être expressément autorisée par la loi habilitante. C’est aussi le principe qui a résulté de la plus célèbre loi habilitante de tous les temps, l’infâme *Statute of Proclamations*, 31 Henri VIII, c. 8, abrogé par Édouard VI, c. 6. législatif intégral était alors entre les mains du roi et de son conseil, mais ce prince tout-puissant, qui a lui-même rédigé le bill, a cru nécessaire de faire adopter des mesures prévoyant expressément un pouvoir de dispense. Si un monarque aussi puissant a cru nécessaire, plus d’un siècle avant le *Bill of Rights*, de se faire attribuer un pouvoir de dispense en plus du pouvoir législatif que le Parlement lui avait délégué, il est plus nécessaire aujourd’hui qu’un délégué de l’autorité souveraine du Parlement soit investi d’un pouvoir de dispense expressément conféré! Pour qu’il ne subsiste plus aucun doute, le Comité présente le texte des dispositions de fond du *Statute of Proclamations*:

«Par conséquent, il est promulgué que dans toute circonstance le Roi, actuellement, sur l’avis de son conseil ... ou la majorité de ses membres peut établir en tout temps, par l’autorité de la présente loi, ses proclamations, assujetties aux sanctions, et d’une nature telle, que Sa Majesté et les membres de son Conseil, ou la majorité d’entre eux l’esti-

obeyed, as though they were made by act of parliament, unless the king's highness dispense with them under his great seal."

It is in the light of this true position of a delegate of Parliament that section 26 (4) of the Interpretation Act must be construed:

"When a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, *amend* or *vary* the regulations and (*to*) make others."

Given the fundamental constitutional presumption against a power of dispensation this provision cannot amount to a blanket power to any and every delegate of a subordinate law making function to grant dispensations under cover of making "Variation Orders", as has been sought to be done in the case of licences granted under the Public Lands Leasing and Licensing and Public Lands Mineral Regulations and the Canada Oil and Gas Land Regulations. The words "amend" or "vary" will not extend to permit dispensations from a general rule in favour of individuals in particular circumstances. Such a power must be sought in each case in the enabling statute under which the delegation of rule making power is conferred. No delegate, without express authority from Parliament, can be in any better position than the successors of James II. Laws cannot be dispensed with by the authority of delegates when they cannot be by royal authority.

A second argument is that the only dispensing power outlawed by the Bill of Rights is that exercised in a fashion strictly analogous to the manner in which King James II proceeded. That is to say, that the only dispensation forbidden is that made by someone other than the person who made the law. James II purported to dispense with laws made by Parliament by Letters Patent under his Great Seal. Therefore, a Minister or a Regional Director can not dispense with laws made by the Governor in Council in exercise of powers delegated by Parliament. (The Committee notes in passing that the power purportedly given to the Board of Steamship Inspection under section 1 of Schedule A to the Steamship Machinery Construction Regulations⁶⁵ takes just this outlawed form.) This argument would leave a Minister or the Governor in Council free to dispense from the regulations he himself makes, but suffers from the same defects of arrogation of 1343 non-subordinate status as were outlined in the preceding paragraph. Moreover, it ignores the effect of section XII of the Bill of Rights which must be taken to have outlawed any dispensation unless provided for in the enabling Act.

The final argument that has been addressed in support of the dispensing power is the claim that it is automatically conferred upon a delegate by the enabling Act itself, whenever the enabling power is cast in terms of a subject-matter, and commonly introduced by the word "respecting". This was the

ment requis. Il est de plus promulgué que les dites proclamations seront observées commé si elles avaient été édictées par le Parlement, à moins que la majesté du Roi n'en dispense sous son grand sceau.»

Il faut donc interpréter le paragraphe 26 (4) de la Loi d'interprétation dans le contexte de cette situation effective du délégué du Parlement:

«Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, *modifier* ou *changer* et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentements et conditions, s'il en est.»

Étant donné l'existence d'une présomption constitutionnelle fondamentale à l'encontre du droit de dispense, cette disposition ne peut pas constituer un pouvoir général accordé à chaque délégué d'établir des mesures législatives de dispense sous le couvert de «décrets modificatifs» comme on a déjà essayé de le faire dans le cas des concessions qui ont été accordées en vertu du Règlement sur la concession et la cession à bail des terres publiques, le Règlement sur les minéraux des terres publiques et le Règlement sur les terres pétrolières et gazifères du Canada. Les termes «modifier» ou «changer» ne signifient pas que des dispenses peuvent en règle générale être accordées à des individus dans des circonstances particulières. Dans chaque cas, il faut puiser ce pouvoir dans la loi habilitante en vertu de laquelle la délégation du pouvoir de réglementation est attribuée. Sans l'autorisation expresse du Parlement, aucun délégué ne peut avoir plus de pouvoirs que les successeurs de Jacques II. L'autorité du délégué ne permet pas de dispenser certaines personnes des lois si l'autorité royale même n'y parvient pas.

On apporte comme deuxième argument que le seul pouvoir de dispense que déclare illégal le *Bill of Rights* est strictement analogue à celui auquel avait recours Jacques II. Vraiment dit, la seule dispense interdite est celle qui est octroyée par une autre personne que celle qui a édicté la mesure législative. Jacques II prétendait dispenser certaines personnes des lois établies par le Parlement par lettres patentes émises en vertu de son Grand Sceau. En conséquence, un ministre ou un directeur régional ne peut pas dispenser des lois décrétées par le gouverneur en conseil dans l'exercice des pouvoirs que le Parlement lui a délégués. (Le Comité note au passage que le prétendu pouvoir qui a été accordé à la Commission de l'inspection des navires à vapeur en vertu de l'article 1 de l'annexe A du Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur⁶⁵ adopte précisément la forme déclarée illégale.) Cet argument comporte la même prétention de conférer un caractère autonome aux mesures législatives subordonnées que celle qui est exposée dans le paragraphe précédent. De plus, il ne tient pas compte de l'article XII du *Bill of Rights*, qui a pour effet d'interdire toute dispense à moins que la loi habilitante n'y pourvoie.

Le dernier argument qu'on apporte en faveur du pouvoir de dispense est qu'il est automatiquement attribué au délégué par la loi habilitante elle-même, chaque fois que le pouvoir habilitant se rapporte à un sujet et est communément introduit par le mot «concernant». Cette formule a été utilisée lors de la

formula used in drafting section 400 (1) (b) of the *Canada Shipping Act*.

"The Governor in Council may make regulations respecting the construction of machinery."

It was this provision which was relied upon in giving a power of dispensation to the Board of Steamship Inspection. The Committee was told by the Legal Adviser to the Ministry of Transport:

"It has generally been assumed that the use of the word 'respecting' is wide enough to allow the Board to exempt from or dispense with any general requirement of the Regulations. In support of this assumption, the writings of Mr. (sic) Driedger are relied on, in particular the book "The Composition of Legislation", page 149."

The Committee can only reiterate that such a theory places the Governor in Council, or other subordinate, in exactly the same position as Parliament and asserts that he can do anything Parliament might do. This view of "respecting" ignores the consequences of the Bill of Rights and the fact that any delegate's powers, including those of the Governor in Council, are subordinate and their limits will be construed in the light of basic constitutional principles, one of which is that the dispensing power is illegal unless expressly granted. Reference to page 149 of the "Composition of Legislation" brings forward once more the argument by analogy to sections 91 and 92 of the *British North America Act*. As was mentioned in paragraph 90 of this Report this analogy is false.

rédaction de l'alinéa 400 (1) b) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant les machines».

C'est sur cette dispositions qu'on s'est fondé pour accorder un pouvoir de dispense au Bureau d'inspection des navires à vapeur. Le conseiller juridique du ministère des Transports a déclaré au Comité:

«On a généralement adopté l'hypothèse voulant que le mot «concernant» soit suffisamment large pour permettre au Bureau d'exempter ou de dispenser des exigences générales fixées par le règlement. L'ouvrage de M. Driedger, et en particulier «*The Composition of Legislation*», page 149, vient à l'appui de cette hypothèse».

Le Comité ne peut que réaffirmer que cette théorie place le gouverneur en conseil, ou tout autre délégué, dans la même position que le Parlement et lui confère un pouvoir égal à celui du Parlement. La signification attribuée au mot «concernant» ne tient compte des conséquences ni du *Bill of Rights* ni du fait que tout pouvoir délégué, y compris celui dont est investi le gouverneur en conseil, est subordonnée et que ses limites sont interprétées à la lumière des principes constitutionnels fondamentaux, l'un de ceux-ci étant l'illégalité du pouvoir de dispense à moins que celui-ci ne soit expressément accordé. La page 149 de l'ouvrage «*Composition of Legislation*» établit une fois de plus une analogie avec les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; or, comme on l'a vu au paragraphe 90 du présent rapport, cette analogie est fausse.

¹ Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-1969.

² Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-69, chapter 9.

³ XIX Howell's State Trials, 1044.

⁴ (1971) S.C.R. 5.

⁵ (1918) 57 S.C.R. 150.

⁶ Driedger, E. "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 20.

⁷ Report of the Committee on Ministers' Powers, Cmd 4060, section 3, p. 21.

⁸ (1918) 57 S.C.R. 150.

⁹ *Reference re Regulations (Chemicals) Under War Measures Act* (1943) S.C.R. 1; (1943) 1 D.L.R. 248.

^{9A} Technically the exception covers those statutory instruments "the inspection of which or the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of Section 27".

¹⁰ Statutory Instruments Act, section 26.

¹¹ SI/76-40, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins, Series IV, Issued: May 13, 1975. Registered and published: April 14, 1976.

¹² Statutory Instruments Act, section 2 (1) (b).

¹³ S.O.R./72-441, as amended.

¹⁴ Federal Court of Appeal, 5 Feb. 1976, Cor: The Chief Justice, Ryan, J., and Sheppard, D.J.

¹⁵ President of the Privy Council, 1st June 1976, H.C. Debates, 1404.

¹ Troisième rapport du Comité spécial des instruments statutaires, session de 1968-1969.

² Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, session 1968-69, chapitre 9.

³ XIX Howell's State Trials, 1044.

⁴ (1971) R.C.S. 5.

⁵ (1918) 57 R.C.S. 150.

⁶ Driedger, E. «*Subordinate Legislation*» 38 C.B.R. 1. p. 20.

⁷ «*Report of the Committee on Ministers' Powers*». Cmd 4060, article 3, p. 21.

⁸ (1918) 57 R.C.S. 150.

⁹ *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* (1943) R.C.S. 1, (1943) 1 D.L.R. 248.

^{9A} En Théorie, l'exception vise tout texte réglementaire «pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen ou d'en obtenir copie.»

¹⁰ Loi sur les textes réglementaires, article 26.

¹¹ TR/76-40, Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces olympiques—Séries IV; lancée le 13 mai 1975, et enregistrée et publiée le 14 avril 1976.

¹² Loi sur les textes réglementaires, alinéa 2 (1) b).

¹³ DORS/72-441—modifié

¹⁴ Cour d'appel fédérale, 5 février 1976, cor: Le juge en chef, Ryan, J. et Sheppard, J.S.

¹⁵ Le président du Conseil privé, 1^{er} juin 1976, Débats de la Chambre des communes, p. 14047.

- ¹⁶ Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, Session 1968-69, page 27.
- ^{16A} 12 Co. Rep. 74.
- ^{16B} SOR/74-431—Teslin Exploration Limited Order
- SOR/74-8—Indian Off-Reserve and Eskimo Housing Regulations
- SOR/75-107—Anglo American Corporation Dredging Regulations
- SOR/74-178—Pension Benefits Standards Regulations, amendment
- SOR/75-202—Protection of Securities (Loan Companies) Regulations
- SOR/75-203—Protection of Securities (Trust Companies) Regulations
- SOR/76-100—Protection of Securities (Co-operative Credit Associations) Regulations
- SOR/74-79—Canso Zone Marine Traffic Regulations
- SI/74-127—Commercial Samples Remission Order
- SOR/75-35—Flying Accident Compensation Regulations, amendment
- SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/75-134, SOR/75-609—Manpower Mobility Regulations
- Immigration Special Relief Regulations
- Immigration Guidelines
- ^{16C} See Minutes of Proceedings and Evidence, 27th January 1977, Issue No. 7.
- ¹⁷ *Subordinate Legislation, The Construction of Statutes, The Composition of Legislation, Legislative Forms and Precedents.*
- ¹⁸ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 22.
- ¹⁹ (1943) S.C.R. 1.
- ²⁰ (1956) S.C.R. 318.
- ²¹ S.A. de Smith: *Judicial Review of Administrative Action* (3rd Ed) p. 63; Hood Phillips: *Constitutional & Administrative Law*, p. 485; S.A. de Smith: "Sub-Delegation & Circulars" (1949) 12 M.L.R. 37; *Allingham v. Minister of Agriculture* (1948) 1 All., E.R. 780; *Brant Dairy Co. Ltd. & Walkerton Dairies Ltd. v. Milk Commission of Ontario & Ontario Milk Marketing Board* (1973) S.C.R. 131; *Robertson v. The Queen* (1972) Fed. R. 80.
- ²² S.O.R. 72-7 as amended. (None of the subsequent amendments is relevant to Section 19 (5)).
- ²³ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 31.
- ²⁴ Proceedings, p. 257.
- ²⁵ *The Construction of Statutes*, p. 201.
- ²⁶ *Hodge v. The Queen*, (1883) 9 App. Cas. 117 at p. 132.
- ²⁷ "Subordinate Legislation" 38 C.B.R. 1 at p. 28.
- ²⁸ SOR/72-267, SOR/72-268, SOR/73-118, SOR/73-119, SOR/73-378, SOR/73-379, SOR/73-718, SOR/73-119, SOR/74-104, SOR/74-105, SOR/74-579, SOR/74-580, SOR/75-178, SOR/75-179.
- ²⁹ SOR/75-226.
- ¹⁶ Troisième rapport du Comité spécial sur les instruments statutaires, session de 1968-1969, page 29.
- ^{16A} 12 Co. Rep. 74.
- ^{16B} DORS/74-431—Décret visant la *Teslin Exploration Limited*
- DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux
- DORS/75-107—Règlement de dragage visant l'*Anglo American Corporation*
- DORS/74-178—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification
- DORS/75-202—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêt)
- DORS/75-203—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires)
- DORS/76-100—Règlement sur la protection des titres (Associations coopératives de crédit)
- DORS/74-79—Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso
- TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux
- DORS/75-35—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation—Modification
- DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218, DORS/75-134, DORS/75-609 Règlements sur la mobilité de la main-d'oeuvre, Règlements de dispense—Immigration, Lignes directrices concernant l'immigration
- ^{16C} Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 janvier 1977, fascicule n° 7
- ¹⁷ *Subordinate Legislation, The Construction of Statutes, The Composition of Legislation, Legislative Forms and Precedents.*
- ¹⁸ *Subordinate Legislation*, 38 C.B.R. 1, p. 22.
- ¹⁹ (1943) R.C.S. 1.
- ²⁰ (1956) R.C.S. 318.
- ²¹ S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, troisième édition, p. 63. Hood Phillips, *Constitutional & Administrative Law*, p. 485; S.A. de Smith: *Sub-Delegation for Circulars* (1949), 12 M.L.R. 37. *Allingham c. Minister of Agriculture* (1948) 1 All., E.R. 780. *Brant Dairy Company Limited & Walkerton Dairies Limited c. Milk Commission of Ontario & Ontario Milk Marketing Board* (1973) R.C.S. 131; *Robertson c. la Reine* (1972) Fed. R. 80.
- ²² DORS/72-7 modifié (Aucune des modifications subséquentes ne se rapporte au paragraphe 19 (5).)
- ²³ «*Subordinate Legislation*», 38 C.B.R. 1, p. 31.
- ²⁴ Délibérations du Comité, p. 257.
- ²⁵ *The Construction of Statutes*, p. 201.
- ²⁶ *Hodge c. La Reine*, (1883) 9 App. Cas. 117, p. 132.
- ²⁷ «*Subordinate Legislation*» 38 C.B.R. 1, p. 28.
- ²⁸ DORS/72-267, DORS/72-268, DORS/73-118, DORS/73-119, DORS/73-378, DORS/73-379, DORS/73-718, DORS/73-119, DORS/73-719, DORS/74-104, DORS/74-105, DORS/74-579, DORS/74-580, DORS/75-178, DORS/75-179.
- ²⁹ DORS/75-226.

- ³⁰ SOR/69-488, Baie des Cayes-Noires, Quebec Two Areas Exempt from S. 18, 19 & 20; SOR/65-120, Columbia River, British Columbia, Exempt from S. 20; SOR/63-190, Flora Lake, Newfoundland Exempt from S. 20; SOR/61-23, Labrador Water Lot Exempt from S. 20; SOR/54-249, Marmion Lake, Ont. Exempt from S. 18, 19 & 20; SOR/64-23, Portion of Strait of Juan de Fuca, B.C. Exempt from S. 19; SOR/61-196, Shoal Arm, Newfoundland Exempt from Section 19; SOR/69-273, Tasu Sound, British Columbia, Certain Waters Exempt from S. 18, 19 & 20.
- ³¹ S.O.R./55-100
- ³² XI *Howell's State Trials*, Cobbett, 1166 at p. 1196.
- ³³ See Public Service Health Insurance Regulations, SOR/72-101, as amended, grounded in Vote 124 in Appropriation Act No. 6, 1960.
- ³⁴ SOR/72-198 and SOR/73-400, Proceedings, Issue No. 65: 23-26.
- ³⁵ SOR/71-7. This principal regulation, having been made before 1 January 1972, lies outside the Committee's statutory reference.
- ³⁶ SOR/75-609.
- ³⁷ 23-24-25 Eliz. II cap. 20.
- ³⁸ SOR/75-5.
- ³⁹ SOR/75-686.
- ⁴⁰ SOR/75-222.
- ⁴¹ R.S.C. 2nd Supp. cap. 10.
- ⁴² Report of the Committee on Administrative Tribunals & Enquiries, Cmnd. 218. (U.K.).
- ⁴³ S.O. 1971 C. 47.
- ⁴⁴ S.O. 1971 C. 48.
- ⁴⁵ (1974) 50 D.L.R. (3d) 349.
- ⁴⁶ (1973) 39 D.L.R. (3d) 738.
- ⁴⁷ SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/72-142, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72, SOR/76-191.
- ⁴⁸ Fifty-first Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinances, Canberra, 1975, section 9, page 3.
- ⁴⁹ Third Report of the Select Committee on Statutory Instruments, House of Commons Session 1968-1969.
- ⁵⁰ H.C. Debates, 14047, 1st June 1976.
- ⁵¹ Discussed in *The Case of the Commendams*, Sir John Davy's Reports, fol. 69b.
- ⁵² *Thomas v. Sorrel*, Vaughan's Reports, fol. 348, *Taswell-Langmead: English Constitutional History* (Plucknett Edn) p. 190 following the histories of Mathew Paris.
- ⁵³ When one of these patents was produced in the Common Pleas, one judge, Roger de Thurkeby, is said to have explained in prophecy:
- «*Ab alto ducens suspira. De Praedictae adjectionis appositione. Heu! heu! has ut quid dies expectavimus ecce jam Civilis Curia*
- ³⁰ DORS/69-488, Deux zones du fleuve Saint-Laurent, dans la Baie des Cayes-Noires, à Port-Cartier, dans la province de Québec, sont proclamées soustraites à l'application des articles 18, 19 et 20 de la Loi; DORS/65-120, Partie du fleuve Columbia, Colombie-Britannique, soustraite à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/63-190, Lac Flora, Terre-Neuve, proclamé soustrait à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/61-23, Lot riverain, au Labrador, proclamé soustrait à l'application de l'article 20 de la Loi; DORS/54-249, Lac Marmion, Ontario, soustrait à l'application des articles 18, 19 et 20; DORS/64-23, Partie du détroit Juan de Fuca, Colombie-Britannique, soustraite à l'application de l'article 19 de la Loi; DORS/61-196, Shoal Arm, Terre-Neuve, déclaré par proclamation soustrait à l'application de l'article 19 de la Loi; DORS/69-273, Certaines eaux du détroit de Tasu, ... en Colombie-Britannique, sont soustraites aux dispositions des articles 18, 19 et 20 de la Loi.
- ³¹ DORS/55-100.
- ³² XI *Howell's State Trials* (Cobbett) 1166, p. 1196.
- ³³ Voir le Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, DORS/72-101, modifié, fondé sur le crédit 124 de la Loi des subsides n° 6 de 1960.
- ³⁴ DORS/72-198 et DORS/73-400, Délibérations, fascicule n° 65: 23-26.
- ³⁵ DORS/71-7. Ce règlement principal, ayant été adopté avant le 1^{er} janvier 1972, n'est pas du ressort du Comité.
- ³⁶ DORS/75-609.
- ³⁷ 23-24-25 Eliz. II c. 20.
- ³⁸ DORS/75-5.
- ³⁹ DORS/75-686.
- ⁴⁰ DORS/75-222.
- ⁴¹ S.R.C., 2^e Supplément c. 10.
- ⁴² *Report of the Committee on Administrative Tribunals & Enquiries*, Cmnd. 218, (R.-U.).
- ⁴³ S.O. 1971, c. 47.
- ⁴⁴ S.O. 1971, c. 48.
- ⁴⁵ (1974) 50 D.L.R. (3^e) 349.
- ⁴⁶ (1973) 39 D.L.R. (3^e) 738.
- ⁴⁷ DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/72-142, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72, DORS/76-191.
- ⁴⁸ Cinquante et unième rapport du *Standing Committee on Regulations and Ordinances*, Canberra, 1975, article 9, page 3.
- ⁴⁹ Troisième rapport du Comité spécial des textes réglementaires, Chambre des communes, session 1968-1969.
- ⁵⁰ Débats de la Chambre des communes, 14047, 15 juin 1976.
- ⁵¹ *The Case of the Commendams*, de Sir John Davy's Reports, 69b et suivantes.
- ⁵² *Thomas v. Sorrel*, *Vaughn's Reports*, 348 et suivantes, *Taswell-Langmead: English Constitutional History* (édition Plucknett) p. 190, à la suite des rapports de Mathew Paris.
- ⁵³ Lorsqu'une de ces licences fut produite devant les *Common Pleas*, un des juges, Roger de Thurkeby, est sensé s'être prophétiquement exclamé:
- «*Ab alto ducens suspira. De praedictae adjectionis appositione. Heu! heu! has ut quid dies expectavimus ecce jam Civilis Curia*

exemplio Ecclesiasticae Coinquinatur et a Selphureo fonte Rivulus intoxicatur."

⁵⁴ *Taswell-Langmead*: op. cit., p. 191.

⁵⁵ *Godden v. Hales*, XI Howell's State Trials (Cobbett) 1166.

⁵⁶ *An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession to the Crowne*, Wm & Mary, sess. 2, c.2. This statute is known as the Bill of Rights by force of the *Short Titles Act* 1896, (U.K.). It is dated 1688 old style, 1689 new style.

⁵⁷ (1815); Special Report by Peere Williams.

⁵⁸ *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. (London 1969) p. 271, and authorities there cited.

⁵⁹ *Ruding v. Smith* (1821) 2 Hagg. Cons. 371; F. Lareau, *Histoire du Droit Canadien* Thome II, Montreal 1889, page 54.

⁶⁰ It is true that technically a regulation is not a statute and therefore for the purposes of the Criminal Code offence of being in breach of a statute, breach of a regulation is irrelevant: *The King v. Singer* (1941) S.C.R. 111. Yet for other purposes the distinction between the two seems to have been obliterated by the *Japanese Reference* (1947) A.C. 87.

⁶¹ (1881) 6 Q.B.C. 376.

⁶² (1898) 2 Q.B. 91.

⁶³ (1894) A.C. 347.

⁶⁴ (1947) A.C. 87.

⁶⁵ S.O.R./55-100 as amended by SOR/73-439.

exemplio Ecclesiasticae Coinquinatur et a Selphureo fonte Rivulu intoxicatur.

⁵⁴ *Taswell-Langmead*: op. cit., p. 191.

⁵⁵ *Godden contre Hales*, XI Howell's State Trials (Cobbett) 1166.

⁵⁶ *An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession to the Crown*, Wm & Mary, sess. 2, c.2. Ce statut est connu sous le nom de *Bill of Rights* par la force du *Short Titles Act* 1896, (R.-U.) Il est daté de 1688, style ancien, et 1689, style nouveau.

⁵⁷ (1815) *Special Report by Peere Williams*.

⁵⁸ *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12^e éd. (Londres 1969) page 271, et les autorités mentionnées.

⁵⁹ *Ruding C. Smith* (1821) 2 Hagg. Cons. 371; F. Lareau, *Histoire du droit canadien*, Tome II, Montréal 1889, page 54.

⁶⁰ Il est vrai que, techniquement, un règlement n'est pas une loi et que par conséquent, la violation d'un règlement n'est pas pertinente aux fins de l'infraction criminelle de la contravention à une loi. *Le Roi c. Singer* (1941), R.C.S. 111. Toutefois, à d'autres fins, la distinction entre les deux semble avoir été effacée par le *Japanese Reference* (1947).

⁶¹ (1881) 6 Q.B.D. 376.

⁶² (1898) 2 Q.B. 91.

⁶³ (1894) A.C. 347.

⁶⁴ (1947) A.C. 87.

⁶⁵ DORS/55-100, modifié par le DORS/73-439.

Respectfully submitted,

EUGENE A. FORSEY,
Joint Chairman.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
EUGENE A. FORSEY.

TUESDAY, February 8, 1977

Le MARDI 8 février 1977

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Second Report of the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments.

After debate,

The Honourable Senator Godfrey moved, seconded by the Honourable Senator Ewasew, that further debate on the consideration of the Report be adjourned until the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Suivant l'Ordre du jour le Sénat aborde l'étude du deuxième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires.

Après débat,

L'honorable sénateur Godfrey propose, appuyé par l'honorable sénateur Ewasew, que la suite du débat sur l'étude du rapport soit renvoyée à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 10, 1977
(14)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:20 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter from the Department of Environment dated January 31, 1977.

On correspondence relating to SOR/76-552 Domestic First Class Mail Regulations, and SOR/76-553 Second Class Mail Regulations amendment,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Postmaster General with respect to certain matters.

On SOR/72-69 Churchill Tug Tariff, SOR/72-141 St. John Electricity Service Tariff, SOR/72-142 Saint John Floating Crane Tariff, SOR/73-179 Vancouver Crane Tariff, SOR/73-272 Prince Rupert Electricity Tariff By-law, SOR/73-301 Prince Rupert Water Tariff By-law, SOR/74-201 Churchill Tug Tariff, SOR/74-510 Campbell Avenue Fishermen's Wharf By-law, SOR/74-511 False Creek Fishermen's Terminal By-law, SOR/75-72 Chicoutimi Water Tariff By-law,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the officials of the Department of Transport with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered correspondence relating to SOR/76-256 Proclamation Setting Aside Lands as Reserves for National Parks of Canada and SOR/76-309 Northern Canada Power Commission Regulations amendment.

On SOR/76-317 Shipping Inquiries and Investigations Rules,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the officials of the Department of Transport with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/76-386 Last Post Fund Regulations, amendment.

On SOR/76-420 Quarantine Regulations, amendment,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 FÉVRIER 1977
(14)

[Traduction]

Le comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 20 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie une lettre du ministère de l'Environnement du 31 janvier 1977.

Correspondance pertinente au DORS/76-552—Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe et le DORS/76-553—Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le Ministre des Postes concernant certaines questions.

DORS/72-69—Tarif de remorqueur à Churchill, DORS/72-141—Tarif du service d'électricité de St-Jean (N.-B.), DORS/73-179—Tarif des droits de grue de Vancouver, DORS/73-272—Tarif du service d'électricité de Prince-Rupert, DORS/73-301—Tarif du service d'eau de Prince-Rupert, DORS/74-201—Tarif de remorqueur à Churchill, DORS/74-510—Règlement du quai des pêcheurs de l'avenue Campbell, DORS/74-511—Règlement du terminal des pêcheurs de False-Creek, DORS/75-72—Tarif du service d'eau de Chicoutimi,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec les représentants du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance pertinente au DORS/76-256—Réclamation portant mise à part de terres à titre de réserves pour des parcs nationaux du Canada et le DORS/76-309—Règlement de la Commission d'énergie du Nord canadien—Modification.

DORS/76-317—Règles sur les enquêtes et investigations maritimes,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec les représentants du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-386—Règlement concernant la corporation dite Last Post-Fund—Modification.

DORS/76-420—Règlement sur la quarantaine—Modification,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the officials of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/76-213 Laurentian Pilotage Authority Regulations amendment, SOR/76-240 R.C.M.P. Pension Continuation Regulations, amendment, SOR/76-258 R.C.M.P. Superannuation Regulations amendment, SOR/76-277, SOR/76-339, SOR/76-498, SOR/76-668, SOR/76-718 Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendments, SOR/76-499, SOR/76-639, SOR/76-702 Tariff of Charges for Exported Oil Other Than Oil Products Order, amendments, SOR/76-369 Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment, SOR/76-378 Air Services Fees Regulations, amendment, SOR/76-393 Prospectors' Assistance Regulations, amendment, SOR/76-398 Anti-Inflation Appeal Tribunal Rules of Procedure, amendment, SOR/76-399 Live Stock as Settlers' Effects Regulations, revocation, SOR/76-400 Delegation of Powers (Customs) Regulations, amendment, SOR/76-402 General Preferential Tariff Order, amendment, SOR/76-405 Airport Vehicle Parking Fees Regulations, amendment, SOR/76-407 Olympics Special Procedures Order, SOR/76-411 Weights and Measures Regulations, amendment, SOR/76-413 Quebec Fishery Regulations, amendment, SOR/76-417 P.E.I. Fishery Regulations, amendment, SOR/76-418 Adult Occupational Training Regulations, amendment, SOR/76-421 Water Transport Licence Fees Tariff, SOR/76-442 Weights and Measures Act (Schedule I) Amendment Order, SOR/76-466 Special Services and Fees Regulations, amendment, SOR/76-467 Canada Grain Regulations, amendment, SOR/76-471 Narwhal Protection Regulations, SOR/76-472 Restricted Weapons Order (No. 2), SOR/76-476 Emergency Locator Transmitter Order, amendment, SOR/76-477 Prince Edward Island Tobacco Order, amendment, SOR/76-478 Prince Edward Island Vegetable Order, amendment, SOR/76-479 Carrots Stabilization Regulations, SOR/76-485 Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment, SOR/76-486 Canada Interim Egg Levies Order, amendment, SOR/76-488 Processed Fruit and Vegetable Regulations amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec les représentants du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-213—Règlement de l'Administration de pilotage—Modification, le DORS/76-240—Règlement sur la continuation des pensions de la G.R.C.—Modification, le DORS/76-258—Règlement sur la pension de retraite de la G.R.C.—Modification, les DORS/73-277, 76-339, 76-498, 76-668, 76-718—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modifications, les DORS/76-499, 76-639, 76-702—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modifications, le DORS/73-369—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification, le DORS/76-378—Règlement sur les taxes et les services aéronautiques—Modification, le DORS/76-393—Règlement sur l'aide aux prospecteurs—Modification, le DORS/76-398—Règles de procédure du Tribunal d'appel en matière d'inflation—Modification, le DORS/76-399—Règlements sur les bestiaux vivants considérés comme articles de colons—Abrogation, le DORS/76-400—Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)—Modification, le DORS/76-402—Décret du Tarif de préférence général—Modification, le DORS/76-405—Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports—Modification, le DORS/76-407—Ordonnance sur les procédures spéciales relatives aux Jeux olympiques, le DORS/76-411—Règlement sur les poids et mesures—Modification, le DORS/76-413—Règlement de pêche du Québec—Modification, le DORS/76-417—Règlement de pêche de l'Î.-P.-É.—Modification, le DORS/76-418—Règlement sur la formation professionnelle des adultes—Modification, le DORS/76-421—Tarif des droits payables pour les permis de transport par eau, le DORS/76-442—Décret sur la modification de la Loi sur les poids et mesures (Annexe 1), le DORS/76-466—Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification, le DORS/76-467—Règlement sur les grains du Canada—Modification, le DORS/76-471—Règlement sur la protection des narvals, le DORS/76-472—Décret n° 2 sur les armes à autorisation restreinte, le DORS/76-476—Ordonnance sur les radios-balises de secours—Modification, le DORS/76-477—Décret relatif au tabac de l'Î.-P.-É.—Modification, le DORS/76-478—Décret relatif aux légumes de l'Î.-P.-É.—Modification, le DORS/76-479—Règlement sur la stabilisation du prix des carottes, le DORS/76-485—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modifications, le DORS/76-486—Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada—Modification, le DORS/76-488—Règlement sur les fruits et légumes transformés—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 10, 1977

• 1118

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good morning, and thank you all for being patient in the face of unexpected difficulties.

Since our last meeting the reports have been presented and Senator Forsey, the Co-Chairman, has launched a vigorous debate in the Senate. The arrangements for a House of Commons debate probably would have to be considered to be under sober second thought or consideration, but we hope that we can arrange a couple of debates in that chamber as well.

We had, I think, a very good report in the *Toronto Globe and Mail* and, as a result of that report, requests from all over Canada for copies of the report, so I think in that sense that our work and the patient work of all of you people has had some result.

Now, Co-Chairman, we start first with the report from the Department of the Environment and this letter of January 31 to Mr. Eglington from Mr. Seaborn, who is the Deputy Minister of Environment Canada. That letter is printed herewith.

January 31, 1977

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

It has recently been brought to my attention that there has been extensive correspondence over the last year between yourself on behalf of the Committee and Mr. J. G. Carton, Director of Legal Services of this Department. It would also appear that the Committee has found some of the responses from Mr. Carton to be unsatisfactory and uninformative.

I believe that, in part at least, misunderstandings may have arisen due to the fact that the observations and questions from the Committee relate at times not only to the format of the regulations which have been promulgated, but also to the policy decisions which lay behind the regulations. You will appreciate, I am sure, that it is the responsibility of Mr. Carton, who is seconded to this Department from the Department of Justice, to provide us with legal advice but not to be answerable for the policy decisions.

May I suggest that it might be more satisfactory to the Committee if the questions and comments which it raises with respect to regulations promulgated under the authority of Acts which the Minister of Fisheries and the Environment has the responsibility to administer, were addressed, not to Mr.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 10 février 1977

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Bonjour, et merci de votre patience face à ces difficultés inattendues.

Depuis notre dernière réunion, les rapports ont été déposés et le sénateur Forsey, le coprésident, a entamé un débat vigoureux au Sénat. Les arrangements pour un débat à la Chambre des communes doivent probablement avoir été envisagés après qu'on y aura sobrement réfléchi à deux fois, et nous espérons pouvoir y organiser également quelques débats.

Je crois que nous avons eu un très bon compte rendu dans le *Globe and Mail* de Toronto, et à la suite de cela nous avons reçu des demandes de partout au Canada pour des exemplaires du rapport, et en ce sens je crois que notre travail et le travail patient de tous ceux qui sont ici a produit des résultats.

Maintenant, monsieur le coprésident, nous allons commencer par le rapport du ministère de l'Environnement et la lettre de M. Seaborn, le sous-ministre d'Environnement Canada, à M. Eglington en date du 31 janvier. Cette lettre est ici consignée.

le 31 janvier 1977

Monsieur G.C. Eglington, conseiller juridique
Comité mixte des Règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai récemment appris qu'au cours de l'année dernière, vous aviez, au nom du Comité, échangé une correspondance importante avec J.G. Carton, directeur du contentieux de ce ministère. Il semblerait également que le Comité n'a pas trouvé satisfaisantes certaines des réponses de M. Carton.

Je pense que le malentendu provient en partie de ce que les observations et les questions du Comité concernent parfois non seulement la présentation formelle des règlements qui ont été promulgués mais également les décisions politiques qui sont à l'origine de ces règlements. Vous reconnaîtrez sans doute que M. Carton, qui nous a été détaché par le ministère de la Justice, a la responsabilité de nous fournir un avis juridique, mais qu'il n'a pas à se prononcer sur des décisions relevant de la politique du ministère.

Je me permets de vous indiquer qu'il serait plus avantageux pour le Comité d'adresser non pas à M. Carton, mais à des hauts fonctionnaires du ministère, les questions et les commentaires relatifs aux règlements promulgués en vertu des lois dont l'administration relève de la compétence du ministre de l'environnement.

[Text]

Carton, but to a senior official or officials of the Department. Such officials would be in the best position to address themselves to policy matters in their replies to you. Where purely legal questions arose they would, of course, seek the advice of Mr. Carton before the reply was put in final form.

I would suggest, therefore, that where you have questions pertaining to fisheries, you address yourself to Mr. C. R. Levelton, Director-General of Fishing Services Directorate, Fisheries and Marine Service, 580 Booth Street, Ottawa, Ontario K1A 0H3. Where you have questions relating to environmental protection (e.g., *Environmental Contaminants Act*, the *Clean Air Act*, Section 33 of the *Fisheries Act*) you address yourself to Mr. R. C. Fraser, Director of Planning Policy and Analysis Branch, Environmental Protection Service, 15th Floor, Place Vincent Massey, Ottawa, Ontario K1A 0H3. Where you have questions relating to migratory birds, they should be addressed to Mr. H. Boyd, Director of Migratory Birds Branch, Canadian Wildlife Service, Environmental Management Service, 17th Floor, Place Vincent Massey, Ottawa, Ontario K1A 0H3.

I trust that this will make for a more satisfactory relationship between this Department and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

As for the outstanding requests for information, replies are being prepared and will be in the Committee's hands as soon as possible.

Yours sincerely,

J. B. Seaborn

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, this deals with our procedure. Are you satisfied with the . . .

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Seaborn has stated that the outstanding files are being looked into and answers are being prepared. He proposes that, in future, correspondence be entered into with three separate people. I think it is possible for us to identify the particular regulations with the directorates or areas that he mentions, so that that should not be too difficult.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They divide them up into fisheries, environmental protection . . .

Mr. Eglington: And migratory birds.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . and migratory birds.

Mr. Eglington: There will from time to time be difficulties, I imagine. For instance, I note that Section 33, the Fisheries Act, comes into the environmental area and not the fisheries and so no, but I dare say that if this scheme produces the answers that we want then, by all means, let us have it, rather than a system in which we get no answers at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose one can always envisage a situation in which a migratory bird lands

[Interpretation]

ronnement et des pêcheries. Ces hauts fonctionnaires seraient mieux en mesure de considérer les questions de politique du ministère pour vous répondre. Si des questions purement juridiques se posent, ils consulteront naturellement M. Carton, avant de donner à la réponse sa forme définitive.

C'est pourquoi je vous conseillerais de vous adresser à M. C.R. Levelton, directeur général des opérations, service des pêches et de la mer, 580, rue Booth, Ottawa (Ontario) K1A 0H3, lorsque vous aurez des questions relatives aux pêches. Pour les questions relatives à la protection de l'environnement (par exemple la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, l'article 33 de la *Loi des pêcheries*, je vous conseille de vous adresser à M. R.C. Fraser, Directeur de la planification de la politique et de l'analyse, service de la protection de l'environnement, 15^e étage, Place Vincent Massey Ottawa (Ontario) K1A 0H3. Les questions relatives aux oiseaux migrateurs devraient être adressées à M. H. Boyd, directeur du service des oiseaux migrateurs, direction de la faune du Canada, service de la gestion de l'environnement, 17^e étage, Place Vincent Massey, Ottawa (Ontario) K1A 0H3. Je pense que ces dispositions permettront d'établir des relations plus satisfaisantes entre le ministère et le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires.

Pour les demandes de renseignements en suspens, des réponses sont en préparation et seront transmises au Comité dès que possible.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

J.B. Seaborn

Le coprésident (M. McCleave): Cela concerne notre façon de procéder. Êtes-vous convaincus que . . .

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): M. Seaborn dit qu'on étudie les demandes de renseignements en suspens et que des réponses sont en préparation. Il nous propose, à l'avenir, de nous adresser à 3 différentes personnes. Je crois qu'il est possible pour nous de déterminer à quelle direction il faut s'adresser concernant un règlement spécifique, comme il le dit, et cela ne devrait pas représenter de difficultés.

Le coprésident (M. McCleave): Ils ont réparti cela entre les pêcheries, la protection de l'environnement . . .

M. Eglington: Et les oiseaux migrateurs.

Le coprésident (M. McCleave): . . . et les oiseaux migrateurs.

M. Eglington: Je présume que de temps à autre il y aura des problèmes. Par exemple je remarque que l'article 33 de la Loi sur les pêcheries relève du domaine de l'Environnement et non des Pêcheries, et ainsi de suite, mais j'ose dire que si cet arrangement nous donne la réponse que nous voulons, alors, profitons-en, c'est mieux qu'un système où nous ne recevons aucune réponse.

Le coprésident (M. McCleave): Je présume qu'on peut toujours imaginer une situation où un oiseau migrateur atterrit

[Texte]

itself in the smoking section of Air Canada and has to appeal to the Environmental Protection Branch as well. Be that as it may, generally you are satisfied with it and it is just a question of how well it works out.

Mr. Eglington: We have in the past, in several departments, corresponded with a number of individuals in Customs and Excise. We started off dealing with one gentleman and now it has been broken up into one for the customs and one for the excise. It seems to work reasonably well. It is just a question of whether or not the answers are forthcoming and these people do not occupy themselves in shuttling the payments back and forth from one section to the other.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to ask whether these three people cover the whole ground. What worries me is that you say, "it looks to me like an environmental protection matter so we will write to what's his name in the Environmental Protection Canada," and he says, "oh, no, you should not have written to me at all". Then perhaps he tells you who you should have written to and perhaps he does not. Would these be the three people who would cover the whole ground? Otherwise you are going to be having the runaround, I think, wondering where you are.

Mr. Eglington: Well, so far as I can say, they would appear to cover the area. Of course, one cannot tell.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: I think they are. I am the Chairman of the fisheries and forestry committee, those people appear before our Committee, and it is divided—environment, fisheries and those migratory birds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, that is fine. I wanted to be sure about that, that was all.

Senator Godfrey: Could we not make our reaction to this a little bit more positive, instead of saying, well, if it works out, fine. They have actually offered us very senior people and we should be delighted. Now we can deal with somebody who is meaningful. I would say the chances are that this is great. If it turns out that it is not then we can do something. But I do not think we should be so grudging.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is fine, provided it covers the whole bit. That is all I wanted to be sure of.

Senator Godfrey: I think it is fine and then, if it does not work out, we can do otherwise. I do not think we should almost go on the assumption that we are very doubting Thomasses. It may be that you are right and I am wrong, but I think we will be more positive in our attitude when we get satisfactory responses from these people.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I must say that I think we are satisfied but the fact is that we have about 48 different inquiries in that direction.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What I cannot make out is why the instruments officer, or whoever he was, did not himself forward our inquiries to the proper people, instead of

[Interprétation]

dans une section réservée aux fumeurs d'Air Canada et que l'on doit également faire appel à la Protection de l'environnement. Laissons les choses telles quelles: vous êtes généralement satisfaits et il s'agit de savoir comment cela va marcher.

M. Eglington: Nous nous sommes par le passé, dans de nombreux ministères, adressés à beaucoup de personnes des Douanes et Accise. Au début nous nous adressions à une personne et maintenant cela a été fractionné entre deux personnes, une pour les douanes et une pour l'accise. Cela semble bien fonctionner. Il s'agit de savoir si les réponses nous parviennent et si ces gens ne font pas simplement se renvoyer la balle d'une section à l'autre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais savoir si ces trois personnes couvrent le sujet dans son ensemble. Ce qui me préoccupe c'est que vous allez vous dire «cette question semble relever de la Protection de l'environnement, donc nous allons écrire à ce quelqu'un de la Direction de la protection de l'environnement», et il répond «oh non, vous n'auriez pas dû vous adresser à moi.» Alors il vous dit peut-être à qui vous adresser ou il ne vous le dit pas. Ces trois personnes pourraient-elles répondre à toutes les questions? Autrement, vous devrez courir ici et là en vous demandant où vous êtes, je crois.

M. Eglington: Jusqu'ici il me semble que cela couvre tous les secteurs. Bien sûr, on ne peut pas en être certain.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Je crois que c'est le cas. Je suis président du Comité des Pêches et des Forêts, et des représentants ont comparu devant le Comité, et c'est réparti entre l'environnement, les pêcheries et ces oiseaux migrateurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, c'est très bien. Je voulais m'en assurer, c'est tout.

Le sénateur Godfrey: Ne pourrions-nous pas avoir une réaction un peu plus positive au lieu de dire, bien si ça marche c'est bon. En fait, on nous a offert de hauts fonctionnaires et nous devrions être contents. Maintenant nous pouvons nous adresser à quelqu'un qui a de l'importance. Je dirais que probablement cela va être fameux. Si ce n'est pas le cas, alors nous pourrions prendre des mesures. Je crois que nous devrions faire preuve de plus de bonne volonté.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est très bien, pour autant que cela couvre toute l'affaire. C'est tout ce que je voulais savoir.

Le sénateur Godfrey: Je crois que c'est bien et, si cela ne marche pas, nous pourrions faire autrement. Je ne pense pas que nous devrions partir de l'hypothèse que nous sommes des Saint-Thomas. Il se peut que vous ayez raison et que je me trompe, mais je crois que nous aurons une attitude plus positive lorsque nous obtiendrons des réponses satisfaisantes de ces gens.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous sommes convaincus, mais le fait demeure que nous avons environ 48 demandes de renseignements différentes dans ce secteur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce que je ne comprends pas c'est pourquoi l'agent responsable des textes réglementaires, peu importe qui il était, n'a pas lui-même transmis nos

[Text]

sitting there doing absolutely nothing, apparently, for months and months and months.

Senator Godfrey: The same criticism could be levelled that we should have gone to the Minister much earlier than we did, instead of waiting for 48 different returns.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We were supposed to deal with designated instruments officers in each department. This was the original arrangement.

Senator Godfrey: When we decided to do something about it we had a pretty, I think, good response from the people that count.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But we did not even then write to the Deputy Minister, did we? He says, "it has been brought to my attention."

Mr. Eglington: No, no. I think your Joint Chairman took it up directly with the Minister and then he in turn got in touch with me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what happened before Christmas.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was while I was away.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I did. I went over and spoke to Mr. LeBlanc about our problems, and that I think has launched this kind of response. And I am quite satisfied with it. They have a lot of work to catch up with.

Now, the second thing, Co-Chairman, is the domestic first-class mail regulations. To refresh our memories and minds, we were provided with the commentary, but that has originally been printed. However, the letter of November 16, by the Co-Chairman and the reply of Mr. Blais, are printed herewith.

November 16, 1976

The Honourable J. J. Blais,
Postmaster General,
Sir Alexander Campbell Building,
Confederation Heights,
Ottawa, Ontario, K1A 0B1

Re: SOR/76-552, Domestic First Class Mail Regulations SOR/76-553, Second Class Mail Regulations, amendement

Dear Mr. Blais:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of November 9th. The Committee considered that in respect of letter mail and newspapers and periodicals the Regulations are ultra vires section 6 of the Post Office Act and section 13 of the Financial Administration Act and amount, in any event, to an unusual and unexpected use of the power conferred upon the Governor in Council by section 13 of the Financial Administration Act. We enclose for your information counsels' commentary, which was before the Committee, and an extract from Hansard from March 13, 1974, which

[Interpretation]

demandes aux personnes concernées, au lieu de ne rien faire, apparemment, pendant des mois et des mois.

Le sénateur Godfrey: On pourrait formuler la même critique du fait que nous ne sommes pas allés plus tôt au ministre, au lieu d'attendre la quarante-huitième demande.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous étions supposés nous adresser à l'agent responsable des textes réglementaires désigné dans chaque ministère. C'était l'entente du début.

Le sénateur Godfrey: Lorsque nous nous sommes décidés de nous en occuper, je crois que nous avons reçu une bonne réponse des personnes responsables.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais nous n'avons même pas écrit au sous-ministre, n'est-ce pas? Il dit: «On a attiré mon attention là-dessus.»

M. Eglington: Non, non, je crois que votre coprésident en a parlé directement au ministre, lequel m'a contacté à son tour.

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce qui s'est passé avant Noël.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'était pendant mon absence.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je l'ai fait. J'ai rencontré M. LeBlanc et j'ai discuté de nos problèmes, et je crois qu'il a provoqué ce genre de réponse. J'en suis très satisfait. Ils ont beaucoup de travail à rattraper.

Ensuite, monsieur le coprésident, ce sont les envois postaux intérieurs de première classe. Pour nous rafraîchir la mémoire et l'esprit, on nous a fourni le commentaire qui a déjà été imprimé. Toutefois, la lettre du coprésident du 16 novembre et la réponse de M. Blais sont consignées ici.

Le 16 novembre 1976

L'honorable J.-J. Blais
Ministre des Postes
Immeuble Sir Alexander Campbell
Confederation Heights
Ottawa, Ontario

Object: DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe DORS/76-553, Règlement sur les envois postaux de deuxième classe, modification.

Monsieur le Ministre,

Les règlements susmentionnés ont été examinés par le Comité à sa réunion d'hier. Celui-ci estime qu'en ce qui concerne les envois de lettres, de journaux et de périodiques, ils sont ultra vires de l'article 6 de la Loi sur les postes et de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière et équivalent, en tout état de cause, à une utilisation inhabituelle et inattendue du pouvoir conféré au Gouverneur en conseil par l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Nous vous faisons parvenir ci-joint à titre d'information les commentaires des conseillers juridiques, soumis au Comité, ainsi qu'un

[Texte]

was also considered by the Committee. We shall also send for your attention the Proceedings of the Committee when it considered this matter.

The Committee views the issues now raised as matters of urgency, and we shall appreciate your kindly making the Committee aware of the grounds upon which the Post Office justifies the increases now imposed for letter mail and news papers and periodicals.

Yours sincerely,

E. A. Forsey,
Joint Chairman.
R. McCleave, M.P.,
Joint Chairman

January 10, 1977

Senator Eugene A. Forsey
Robert McCleave, M.P.
Joint Chairman
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on
Regulations and other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-552, Domestic First Class Mail Regulations
SOR/76-553, Second Class Mail Regulations, amendment

Dear Sirs:

I have received and reviewed your letter of November 16, 1976, on the above-mentioned subject together with your Counsel's commentary which was attached thereto.

The Regulations referred to in your letter were made pursuant to paragraph 13(b) of the Financial Administration Act because that provision provides clear authority for the Postmaster General to override the statutory mail rate if he is authorized so to do by Order of the Governor in Council made on the recommendation of the Treasury Board and if he does so subject to and in accordance with any terms and conditions specified by the Governor in Council. Since there is such a clear authority I think that it is quite proper to make regulations under that paragraph which is referred to by your Counsel as being an "obscure provision" but which is in fact a provision of a statute which is as important as any other provision of any other statute.

I may add that before the regulations were made, a legal opinion from the Department of Justice was duly sought, obtained and considered.

[Interprétation]

extrait du Hansard du 13 mars, 1974 également examiné par le Comité. Nous vous faisons aussi parvenir les procès-verbaux de la réunion durant laquelle, le Comité a étudié cette question.

Le Comité considère que les questions actuellement soulevées présentent une certaine urgence; en conséquence, nous vous saurions gré de bien vouloir lui faire connaître les arguments invoqués par le Ministère des Postes pour justifier l'accroissement des frais d'envoi des lettres, journaux et périodiques.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

E. A. Forsey
Coprésident
R. McCleave, député
Coprésident

Le 10 janvier 1977

M. Eugène A. Forsey, sénateur
M. Robert McCleave, Député
Coprésident du Comité mixte
des règlements et autres textes parlementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe DORS/76-553, Règlement sur les envois postaux de deuxième classe, amendement.

Messieurs,

J'ai reçu et étudié votre lettre du 16 novembre 1976 sur les sujets mentionnés ci-dessus ainsi que les commentaires de votre conseiller juridique.

Les Règlements mentionnés dans votre lettre ont été établis, conformément à l'article 13(b) de la Loi sur l'administration financière, car cet article autorise le ministre des postes à dépasser le taux d'affranchissement réglementaire s'il y est autorisé par un décret du Gouverneur en conseil pris sur la recommandation du conseil du Trésor et sous réserve des conditions particulières formulées par le gouverneur en conseil. Étant donné l'existence de ce texte de référence, je pense qu'il était tout à fait judicieux d'établir les règlements conformément à cet article, que votre conseiller juridique qualifie de «disposition obscure» et qui est, en fait, une disposition légale aussi importante que toute disposition de quelque autre loi.

Je me permets d'ajouter qu'avant la rédaction de ces règlements, le ministère de la Justice a été dûment consulté et son avis a été pris en considération.

[Text]

Yours sincerely

Jean-Jacques Blais, P.C., M.P.

[Interpretation]

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de mes sentiments distingués.

Jean-Jacques Blais, député
Conseil privé

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose, Mr. Eglington, that this is just a sort of a classic case of we say they should have and they say they did, and that is about it, eh?

Le coprésident (M. McCleave): Je présume, monsieur Eglington, que c'est un cas classique où nous disons qu'ils devraient l'avoir fait et qu'ils répondent qu'ils l'ont fait, et c'est tout?

• 1125

Mr. Eglington: I think it is important to bear in mind that we say they should not have for two separate reasons: one was the question of *vires*, the other was that even if Section 13(b) of the Financial Administration Act were to be applicable, that it is an unusual and unexpected use of that provision to set the mail rates to which Parliament turned its specific attention.

M. Eglington: Je crois qu'il est important de se rappeler que nous disons qu'ils n'auraient pas dû, et pour deux raisons distinctes: la première c'était la question des pouvoirs, l'autre c'était que même si l'article 13(b) de la Loi sur l'administration financière s'appliquait, c'était une façon inhabituelle et inattendue d'appliquer cette disposition pour fixer les tarifs postaux que le Parlement étudiait précisément.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Comments from members of the Committee?

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des commentaires des membres du Comité?

Senator Godfrey: I think it is a very unsatisfactory reply from the Postmaster General.

Le sénateur Godfrey: Je crois que la réponse du ministre des Postes n'est pas du tout satisfaisante.

That is the kind of reply that one would make as a lawyer when you have not got a very good case, in fact you have got no case at all. It says very clearly that we have the power. So if it is that clear he might answer with the arguments to the contrary. He just sort of swept us aside.

C'est la réponse d'un avocat qui n'a pas un très bon cas, en réalité vous n'avez pas de cas du tout. Il affirme très clairement l'existence de l'autorité. Donc si c'est si clair il pourrait répondre avec l'argument contraire. Il nous a simplement balayés.

An hon. Member: I am a little surprised that a former member of this Committee did not . . .

Une voix: Je suis un peu surpris qu'un ancien membre de ce Comité n'ait pas . . .

Senator Godfrey: Perhaps that is the best he could do under the circumstances. I will give him credit for that because I have great admiration for Mr. Blais' ability. I would suggest . . .

Le sénateur Godfrey: C'était peut-être tout ce qu'il pouvait faire dans les circonstances. Je lui donne le bénéfice du doute parce que j'ai beaucoup d'admiration pour les capacités de M. Blais. Je suggérerais . . .

An hon. Member: That means they have not really got a good argument.

Une voix: Cela signifie qu'ils n'ont vraiment pas de bon argument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: I discussed that with the Minister himself and he said we were wrong because they have the right to make those increases. I referred to the act and he said, no, no. There is something else beside that, but we do not have any answer to that effect here. They have received a legal opinion.

M. Béchard: J'en ai discuté avec le ministre, et il a dit que nous avions tort parce qu'ils ont le droit d'effectuer ces augmentations. Je me suis référé à la loi et il a dit, non, non. Il y a quelque chose de plus, mais nous n'avons aucune réponse à cet effet. Ils ont reçu une opinion juridique.

Senator Godfrey: He said that they had the power . . .

Le sénateur Godfrey: Il a dit qu'ils avaient l'autorité . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Co-Chairman, what do we do now?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le coprésident, que faisons nous, maintenant?

Senator Godfrey: To Mr. Blais it was so clear. Really, to go into detail and draw the attention to the remarks made today, if it is that clear, would he please give us the reason set out, and not just a flat statement that it is clear that they have the power.

Le sénateur Godfrey: Pour M. Blais, c'était clair. Entrer dans le détail, signaler les remarques d'aujourd'hui. Et si c'est si clair, nous en fournirait-il la raison, plutôt que seulement la déclaration pure et simple qu'évidemment ils possèdent l'autorité?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is interesting. He says they got a legal opinion; he does not even say the legal opinion supported their position.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela me paraît intéressant. Il dit qu'ils ont obtenu un avis juridique; il ne dit même pas que cet avis juridique appuyait leur position.

[Texte]

Senator Godfrey: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Duly sought, obtained and considered. It might have said they did not have the power, for all he says here, and they might have said, je m'en fiche.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes that word "considered" gives it away. They might very well have used another phrase, "and acted upon."

Senator Godfrey: "And relying upon that opinion"—something like that.

Mr. Béchard: They mention at the end here, son avis a été pris en considération.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, justement, c'est ambigu. Should we, perhaps, ask the Minister to come before us?

Senator Godfrey: I think we should just ask him to give us the reasons, as we have been getting now from Mr. Basford, he has agreed to give reasons. We are not asking him for disclosure of the legal opinion, we just want something rather than a flat statement.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Incidentally, I think it might be mentioned that counsel has received a letter from the Secretary of the Public Service Commission, to which he has attached a legal opinion from the Department of Justice in full. I think we should really all rise and bare our heads—although we have not got hats on this morning—in tribute to this marvellous victory which we have at last achieved. I was going to add that I do not think this legal opinion is worth very much, but still we have got it even if it is merely a piece of empty verbiage.

Senator Godfrey: I think we should just do what I suggest: write back to Mr. Blais, draw his attention to the comments, and ask him for the reasons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That seems to be the consensus, as I look around. All right, they shall be written. Now we turn to the National Harbours Board Act and a variety, some eight or nine different SORs under it, with a commentary of counsel of September 26, 1974. A letter of July 21, 1975, from Mr. Eglington to Mr. Hunter Gordon and reply of July 27, 1976. It is not even the same year, but it is almost the same week.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette fois, nous avons une explication détaillée, n'est-ce pas, une explication excessivement détaillée?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And these are printed herewith.

National Harbours Board Act

September 26, 1974

1. Section 14(1)(e) of the National Harbours Board Act (R.S.C. chap. N-8) reads in part:

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le ministre de la Justice a été dûment consulté et son avis a été pris en considération. Cet avis aurait pu indiquer qu'ils n'ont pas l'autorité, et pour tout ce qu'il dit, il aurait pu se contenter de répondre je m'en fiche.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, le mot «considération» met la puce à l'oreille. Ils auraient pu utiliser une autre phrase, «et des mesures ont été prises».

Le sénateur Godfrey: «Et en se fondant sur cette opinion». . . quelque chose comme cela.

M. Béchard: A la fin ils disent, his opinion was taken into consideration.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Right, it is ambiguous. Nous devrions peut-être demander au ministre de comparaître?

Le sénateur Godfrey: Je pense que nous devrions lui demander de s'expliquer, comme ce fut le cas avec M. Basford, qui a accepté de nous donner des raisons. Nous ne lui demandons pas de divulguer cet avis juridique, nous voulons quelque chose de plus qu'une simple déclaration.

Le coprésident (sénateur Forsey): En passant, l'on pourrait mentionner que le conseiller a reçu une lettre du secrétaire de la Commission de la Fonction publique, à laquelle était joint en entier l'avis juridique du ministère de la Justice. Je crois que nous devrions tous nous lever et nous découvrir, quoique nous ne portions pas de chapeau ce matin, en hommage à cette merveilleuse victoire que nous avons finalement obtenue. J'aurais ajouté que je ne crois pas que cet avis juridique vaille grand-chose, mais nous l'avons quand même obtenu, même si c'est du verbiage inutile.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous devrions suivre ma suggestion; écrire de nouveau à M. Blais, soumettre ces commentaires à son intention, et lui demander des raisons.

Le coprésident (M. McCleave): D'après ce que je peux voir cela semble être le consensus. Très bien, alors nous écrivons. Nous passons maintenant à la Loi sur le conseil des ports nationaux qui contient une gamme de 8 ou 9 DORS différents, avec commentaires du conseiller du 26 septembre 1974. Une lettre du 21 juillet 1975 de M. Eglington à M. Hunter et W. Gordon, et la réponse du 27 juillet 1976. Ce n'est pas la même année, mais c'est presque la même semaine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This time, we have a detailed explanation, do we not? A very detailed explanation.

Le coprésident (M. McCleave): Et ces documents sont consignés ici même.

Le 26 septembre 1974

1. L'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux (S.R.C. chap. N-8) se lit en partie ainsi:

[Text]

“The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act . . . including

(e) . . . the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board) upon which such use may be made or service performed.”

Section 38 clearly contemplates the civil liability of the Board to both action and judgment for it reads:

“(1) Subject as hereinafter provided any claim against the Board arising out of any contract entered into in respect of its undertaking or any claim arising out of any death or injury to the person or to property resulting from the negligence of any officer or servant of the Board while acting within the scope of his duties or employment may be sued for and prosecuted by action, suit or other proceeding in any court having jurisdiction for like claims between subjects.

(2) Any such action, suit or other proceeding may be commenced and prosecuted to judgment in the same manner and subject to the same rules of practice and procedure and to the same right of appeal as nearly as may be as in cases between subjects.

(3) The said court has the same jurisdiction to order or adjudge the payment of costs either by plaintiff or defendant as in like cases in the said court between subjects.”

While the purpose of section 38 may be said only to be to enlarge the jurisdiction of the ordinary courts—normally the Crown Liability Act requires claims for more than \$1,000.00 to be made in the Federal Court—read with section 14(1)(e) the effect is to emphasize the liability of the Board and not the power of the Governor in Council to sweep that liability away.

Courts take a somewhat jaundiced view of exclusion clauses in contracts between subjects. In this instance one is faced with the added considerations of the terms of section 14(1)(e) and of criterion 6: whether the regulation tends to exclude the jurisdiction of the courts. Section 14(1)(e) permits the Board to stipulate terms and conditions upon which a service is provided and expressly states that those terms and conditions may include one affecting liability of the Board in the event of negligence on the part of its officers or employees.

If nothing had been said as to civil liability, section 14(1)(e) would probably not have been interpreted as covering the exclusion of civil liability, partly because the courts frown on such a notion, and partly because the paragraph would not be construed as including a power to exclude the jurisdiction of the courts, especially when section 38 expressly contemplates the civil liability of the Board in the ordinary manner before the courts as between subject and subject. The power to exclude liability, and to bar the subject from the courts should require clear and express words by Parliament and ought not

[Interpretation]

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements non incompatibles avec les dispositions de la présente loi . . . y compris:

(e) . . . la stipulation des termes et conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire employé du Conseil) auxquels un tel usage peut être fait ou un tel service rendu;»

L'article 38 expose clairement la responsabilité civile du Conseil par rapport à l'action et au jugement, car il se lit ainsi:

«(1) Sous réserve des dispositions qui suivent, toute réclamation contre le Conseil résultant d'un contrat conclu à l'égard de son entreprise ou résultant de la mort ou des blessures d'une personne, ou de dommages à des biens, par suite de la négligence de tout fonctionnaire ou préposé du Conseil agissant dans les limites de ses attributions ou de son emploi, peut être intentée et poursuivie par voie d'action, instance ou autre procédure dans toute cour à laquelle ressortissent des réclamations analogues entre sujets.

(2) Toute action, instance ou autre procédure de ce genre peut être entamée et poursuivie jusqu'à jugement, autant que possible de la même manière et sous réserve des mêmes règles de pratique et de procédure et du même droit d'appel que dans les causes entre sujets.

(3) Ladite cour possède la même compétence pour ordonner ou adjuger le paiement des frais par le demandeur ou le défendeur que dans les causes semblables entre sujets devant.»

Bien qu'on puisse dire que le but de l'article 38 ne consiste qu'à étendre la juridiction des tribunaux ordinaires—normalement la Loi sur la responsabilité de la Couronne exige que les réclamations de plus de \$1,000 soient présentées devant la cour fédérale—la lecture de l'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 14 montre que l'on cherche à mettre l'accent sur la responsabilité du Conseil et non sur le pouvoir du gouverneur en conseil d'éliminer cette responsabilité.

Les tribunaux envisagent d'un mauvais œil les clauses d'exclusion dans les contrats entre sujets. Dans ce cas précis, on doit également considérer les termes de l'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 14 et ceux du critère 6: à savoir si les règlements tendent à exclure la juridiction des tribunaux. L'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 14 permet au Conseil de stipuler les termes et conditions auxquels un service peut être rendu et déclare expressément que ces termes et conditions peuvent inclure toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil.

S'il n'avait été aucunement question de responsabilité civile, on n'aurait probablement pas affirmé que l'article 14(1)(e) comportait le rejet de toute responsabilité civile ce fait s'explique en partie par le fait que les tribunaux avaient désapprouvé cette notion et en partie par le fait que l'alinéa ne stipulait pas que l'article comportait le pouvoir d'exclure la juridiction des tribunaux, spécialement alors que l'article 38 traite expressément de la responsabilité civile du Conseil face aux tribunaux, en tant qu'affrontement ordinaire de sujet à sujet. L'autorité d'exonérer de toute responsabilité, et d'exclure le sujet des

[Texte]

properly to be subject of delegated legislation at all. To cut the subject off from the courts is a violation of the Rule of Law and any words for which that effect is claimed will be interpreted most narrowly. Consequently, the inclusion in section 14(1)(e) of the parenthetical words "including any (terms or conditions) affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board" must be construed as conferring on the Board a power to make a by-law affecting its civil liability in one area only, viz, negligence on the part of its officers or employees. Further, the by-law may only affect that liability which does not seem to contemplate its exclusion. Presumably, the word "affect" denotes the hedging around of liability, perhaps its regulation, or the setting of time limits to the commencement of action against the Board, but certainly not the exclusion of liability. It is further to be noted that the words in the parenthesis are qualified by the phrase "officer or employee" which will not include or cover an agent of the Board.

SOR/72-69

In this instance the Board has sought in section 5(1)(a) and (b) altogether to exclude its liability for failure to perform tug service, for loss of or damage to or destruction of a vessel or any property on board, or for death or injury whether or not any loss, damage, destruction, death or injury results from the fault or negligence of any employee or agent of the Board in the extensive circumstances specified in section 5(2). This is objectionable as excluding the jurisdiction of the courts and as *ultra vires* in attempting to exclude (and not regulate) liability for negligence, in dealing at all with liability for non-negligence and in attempting to extend the provisions of section 14(1)(e) to cover the acts or default of agents of the Board.

Section 5(1)(c) attempts to fasten a civil liability on the owner of the vessel to which tug service is provided, a liability which is to apply irrespective of the application of the general law. Section 14 gives the Governor in Council no power to impose on anyone a liability which would not otherwise arise at law. To the extent that any by-law can be made with respect to liability, that by-law must be restricted to "affecting" the civil liability of the Board for the negligence of its officers and employees.

Section 5 has been revoked by SOR/74-201 and replaced by sections 5 and 6 of that regulation, which are only slightly less objectionable.

SOR/72-141

1. Section 7(1) of these Regulations purports to exclude the liability of the Board for non-negligence, other than inherent defect to the Board's equipment, and in situations where the

[Interprétation]

tribunaux, devrait faire l'objet de dispositions claires et précises de la part du Parlement et ne devrait d'aucune manière faire l'objet de compétences déléguées. Exclure le sujet des tribunaux constitue une violation du principe de la légalité et tout propos réclamant cet effet sera interprété de manière restrictive. Conséquemment, l'inclusion, dans l'article 14(1)(e) entre parenthèses, des mots «y compris (termes et conditions) toutes modalités visant la responsabilité du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil» doit être analysé comme conférant au Conseil le pouvoir de faire un règlement visant sa responsabilité en un secteur seulement, c'est-à-dire, en cas de négligence de la part de ses fonctionnaires ou de ses employés. De plus, le règlement pourrait ne viser que cette responsabilité qui ne semble pas stipuler son exclusion. Il est présumé que le terme «viser» dénote la tentative d'atténuer la responsabilité, peut-être, les règlements la concernant, ou l'établissement des délais quant au début des poursuites intentées contre le Conseil, mais certainement pas l'exclusion de toute responsabilité. Il convient de remarquer également que les termes entre parenthèses sont qualifiés par l'expression «officier ou employé», ce qui n'inclut aucunement un agent du Conseil.

DORS/72-69

À cet égard, le Conseil a cherché, dans le cadre de l'article 5(1)(a) et (b) à exclure sa responsabilité quant à l'inexécution d'un service de remorquer, la perte ou la destruction d'un navire ou de biens se trouvant à bord du navire, ou du décès d'une personne à bord du navire, ou de toute blessure subie par une personne à bord du navire, que cette perte, ce dommage, cette destruction, ce décès ou cette blessure soit le résultat de la faute ou de la négligence d'un employé ou d'un agent du Conseil ou non, dans les nombreuses circonstances énumérées en détail dans l'article 5(2). Il est donc possible de s'objecter à cet article, parce qu'il exclut la juridiction des tribunaux, et parce qu'il est *ultra vires*, en tentant d'exclure (sans réglementer) la responsabilité pour négligence, en s'occupant en quelque sorte de responsabilité pour non-négligence et en tentant d'appliquer les dispositions de l'article 14(1)(e) aux agissements et aux manquements des agents du Conseil.

L'article 5(1)(c) tente de tenir civilement responsable le propriétaire du navire bénéficiant du service de remorquage, responsabilité qui s'applique indépendamment des dispositions de la loi générale. L'article 14 n'investit le gouverneur en conseil d'aucune autorité lui permettant d'imposer à quiconque une responsabilité, qui autrement n'existerait pas en droit. Dans la mesure où un règlement relatif à la responsabilité puisse être établi ce règlement doit se borner à «viser» la responsabilité civile du Conseil, en ce qui concerne la négligence de ses fonctionnaires et de ses employés.

Le DORS/74-201 a abrogé l'article 5 et l'a remplacé par les articles 5 et 6 de ce règlement, qui sont à peine plus acceptables.

DORS/72-141

1. L'article 7(1) de ce Règlement a pour objet d'exclure la responsabilité du Conseil pour négligence, à part une défectuosité inhérente au matériel du Conseil, et dans les situations où

[Text]

Board or its servants have been guilty contributory negligence only. While it is not open to the Board to exclude liability for non-negligence, it may be that the confining of the liability in negligence to situations of "sole negligence" and the exclusion of contributory negligence is permissible as covered by the words "affecting the civil liability of the Board in the event of negligence . . .". One would, however, be reluctant to concede this point readily.

2. The French text of section 7(2) is poor. The English word "liability" is rendered as "réclamation" which means not a liability established at law, but a mere claim. The recipient of electricity from the Board can hardly be expected to indemnify the Board against any or all claims made against it in the course of providing the service, irrespective of whether those claims can or have been made out at law.

SOR/72-142

1. Section 11(1) of these Regulations purports to exclude all liability in contract, tort (whether negligence or non-negligence) or otherwise and whether or not the event that would otherwise give rise to liability was caused by negligence of an officer or servant of the Board. This clearly lies altogether outside the ambit of section 14(1)(e). Similarly, section 10 which purports to exempt the Board from liability for delay or interruption in service or failure to perform at all can not be grounded in section 14. These two sections combined purport to render the Board exempt from all civil liability and whatever and place it above action at law, a position no longer held by the Crown itself, of whom the Board, by virtue of section 3(2) of the Act is expressed to be an agent.

2. Section 11(2) of the by-laws retains the word "réclamation" in the French text and the English text has been changed so that the word "liability" is now replaced by the word "claim". This is quite unacceptable for it now leaves the hirer liable to pay up to the Board on a mere claim, which claim may be utterly lacking any foundation in law. At best this attempts to make the hirer an insurer of the Board for claims properly admitted for which no authority can be found in the Act. At worst, it simply makes the hirer liable at the whim of the Board which could accept any claim whatever.

SOR/73-179

1. Section 8(1) of the by-laws is not confined to "affecting" the liability of the Board arising from negligence of its officers or employees but purports to grant a blanket exemption from civil liability vis-a-vis the hirer of crane service in respect of accidents resulting in death, injury, loss of, damage to, or destruction of property. This can not be grounded in section 14(1)(e) of the Act.

[Interpretation]

le Conseil ou ses préposés ont été coupables de négligence contributoire. Bien qu'il ne soit pas permis au Conseil d'exclure la responsabilité pour non-négligence, il se peut que la limitation de la responsabilité pour négligence aux seules situations de «négligence pure» et l'exclusion de la négligence contributoire soient permises parce que couvertes par les mots «affectant la responsabilité civile du Conseil dans le cas de négligence . . .». Toutefois, on serait peu disposé à concéder ce point facilement.

2. La version française de l'article 7(2) n'est pas satisfaisante. Le terme «liability» est traduit pas «réclamation» qui ne signifie pas une responsabilité établie juridiquement, mais une simple réclamation. On peut à peine s'attendre à ce que l'abonné que le Conseil alimente en électricité puisse indemniser le Conseil contre une ou toutes les revendications formulées contre lui pendant que ce service est assuré, que ces revendications puissent être ou aient été formulées juridiquement.

DORS/72-142

1. Le paragraphe (1) de l'article 11 du Règlement a pour but d'exclure toute responsabilité dans les contrats, les dommages (qu'il s'agisse de négligence ou non) ou autre, que l'événement qui aurait autrement entraîné la responsabilité ait été causé par la négligence d'un agent ou d'un employé de la Conseil ou non. Tout ceci est clairement hors de la portée de l'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 14. De même, l'article 10 qui a pour but d'exonérer le Conseil de la responsabilité des délais ou des interruptions de service ou de l'entière absence de service ne peut se fonder sur l'article 14. Ces deux articles combinés ont pour but d'exonérer la Conseil de toute responsabilité civile et autre et de la mettre au-dessus de toute poursuite en vertu de la Loi, position dont la Couronne ne jouit plus elle-même. D'ailleurs, en vertu du paragraphe (2) de l'article 3 de la loi, la Conseil est censée être un agent de la Couronne.

2. Le paragraphe (2) de l'article 11 du Règlement conserve l'expression «réclamation» dans le texte français alors que le texte anglais a été modifié de façon à ce que l'expression «liability» soit maintenant remplacée par l'expression «claim». Cela est tout à fait inacceptable puisque le locataire est maintenant tenu de payer la Conseil sur une simple réclamation, alors que cette réclamation n'est peut-être absolument pas fondée en droit. Au mieux, cette disposition tente de rendre le locataire assureur de la Conseil pour des réclamations jugées admissibles, et pour lesquelles aucun fondement ne peut être trouvé dans la Loi. Au pire, elle rend tout simplement le locataire responsable, au bon plaisir de la Conseil, qui pourrait accepter toute réclamation que ce soit.

DORS/73-179

1. Le paragraphe (1) de l'article 8 du Règlement ne se contente pas de «viser» la responsabilité de la Conseil à la suite d'une négligence de ses agents ou de ses employés, mais prévoit d'accorder une exonération d'ordre général des responsabilités civiles vis-à-vis le locataire des services de grues en ce qui concerne les accidents entraînant la mort, des blessures, la perte ou la destruction de la propriété ou les dommages

[Texte]

2. Section 8(2) of the by-laws retains the word “réclamation” in the French text and the English text has been changed so that the word “liability” is now replaced by the word “claim”. This is quite unacceptable for it now leaves the hirer liable to pay up to the Board on a mere claim, which claim may be utterly lacking any foundation in law. At best this attempts to make the hirer an insurer of the Board for claims properly admitted for which no authority can be found in the Act. At worst, it simply makes the hirer liable at the whim of the Board which could accept any claim whatever.

SOR/73-272

1. The words of section 5(2) may be thought disquieting. The Board would appear to be at liberty to set any requirements at all both before and after the service is installed. No guidelines or criteria are set and the result could be the establishment of arbitrary, discretionary requirements. One cannot see, however, just how such a provision as this could easily be avoided.

2. The word “liability” has been re-instated in use in section 7(2) while the French text still speaks of “réclamation” (claim).

SOR/73-301

1. Section 6 of the by-laws purports to exempt the Board from liability arising from causes of action other than negligence arising from the sole negligence of its officers or employees and inherent defects in its equipment. This provision has been commented on in SOR/72-141.

2. The word “liability” in section 6(b)(iii) is again rendered in French as “réclamation” (claim).

3. In section 4(1), fifth and sixth lines, the word “concernant” should be removed from the French text.

SOR/74-201

1. Section 5 of the revoked by-laws SOR/72-69 sought to impose liability on the owner in all circumstances. The present section 6(b) is now qualified to apply only in circumstances in which a “tug is in attendance upon or fast to the vessel requiring the service or while a tug is engaged in any manoeuvre for the purpose of making fast to, disengaging from or proceeding clear of that vessel”. These circumstances still appear to be extensive and to cover every conceivable occurrence from which any loss, damage or destruction, death or injury could arise while tug service is being provided. Consequently, the comments made at SOR/72-69 will still apply.

2. These by-laws add a new exculpatory section (section 7) in respect of “tug service, other than a vessel service”. This section is open to objection as not being confined to the terms and conditions provided for in section 14(1)(e).

[Interprétation]

occasionnés à celle-ci. Cette disposition ne peut être fondée sur l’alinéa (e) du paragraphe (1) de l’article 14 de la Loi.

2. Le paragraphe (2) de l’article 8 du Règlement conserve l’expression «réclamation» dans le texte français alors que le texte anglais a été modifié de façon à ce que l’expression «liability» soit maintenant remplacée par l’expression «claim». Cela est tout à fait inacceptable puisque le locataire est maintenant tenu de payer la Conseil sur une simple réclamation, alors que cette réclamation n’est peut-être absolument pas fondée en droit. Au mieux, cette disposition tente de rendre le locataire assureur de la Conseil pour des réclamations jugées admissibles, et pour lesquelles aucun fondement ne peut être trouvé dans la Loi. Au pire, elle rend tout simplement le locataire responsable, au bon plaisir de la Conseil, qui pourrait accepter toute réclamation que ce soit.

DORS/73-272

1. On peut trouver inquiétants les termes de l’alinéa (2) de l’article 5. Le Conseil semble libre d’établir n’importe quelle norme, avant et après l’installation du service. Aucune ligne de conduite ou critère n’est fixé et il pourrait en résulter l’adoption de normes arbitraires. Il est difficile, cependant, d’éviter une disposition comme celle-ci.

2. On a rétabli l’emploi du terme «liability» (responsabilité) dans l’alinéa 2 de l’article 7 tandis que le texte français parle encore de «réclamation» (claim).

DORS/73-301

1. L’article 6 du Règlement vise à exonérer la Conseil de toute responsabilité provenant de causes autres qu’une négligence causée par la seule négligence de ses agents ou employés et de vices propres de son matériel. Cette disposition figure au DORS/72-141.

2. Le terme «liability» (responsabilité) du sous-alinéa (iii) de l’alinéa (b) de l’article 6 est encore rendu en français par le terme «réclamation» (claim).

3. Dans l’alinéa 1 de l’article 4, le mot «concernant» figurant à la cinquième et sixième lignes devrait être supprimé du texte français.

DORS/74-201

1. L’article 5 du Règlement abrogé cherchait à imposer la responsabilité aux propriétaires, dans tous les cas. L’article 6(b) actuel ne s’applique maintenant qu’aux circonstances dans lesquelles un «remorqueur aide le navire qui requiert le service ou lorsqu’il y est amarré ou en train d’exécuter une manoeuvre en vue de s’amarrer à ce navire, de s’en dégager ou de s’en éloigner.» Ces circonstances semblent toujours être générales et couvrir toutes les possibilités imaginables pouvant provoquer la perte, l’endommagement, la destruction, la mort ou la blessure pendant que le service de remorqueur est fourni. Par conséquent, les remarques faites dans le DORS/72-69 s’appliquent encore.

2. Ce règlement ajoute un nouvel article justificatif (article 7) à l’égard du «service de remorqueur autre qu’un service au navire». Cet article est discutable car il ne se limite pas aux clauses et conditions de l’article 14(1)(e).

[Text]

3. In the new section 7 the word "réclamation" has been retained in the French text and the word "liability" has again been replaced by the word "claim". This has been commented upon at SOR/73-179.

July 21, 1975

Hunter W. Gordon, Esq.,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Dear Mr. Gordon:

Re: Divers Tariff By-laws under the National Harbours Board Act, section 14. SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/72-142, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72

Each of the above regulations has been considered by the Committee and as a consequence I am instructed to raise with you several issues, some of which are peculiar to one or more of the regulations, and one to all eleven of them.

To proceed to that common point first, each of the regulations contains a provision *excluding* altogether the liability of the National Harbours Board in certain stated circumstances, which vary from case to case. The Committee's concern here is twofold: first, whether or not the several provisions are *ultra vires* section 14(1)(e) of the National Harbours Board Act, which would appear to confine "exclusionary" clauses to limiting clauses in situations of negligence on the part of an officer or employee of the Board, and, secondly, the application of criterion 6, tending to the exclusion of the jurisdiction of the courts.

Section 14(1)(e) of the National Harbours Board Act permits the Board to stipulate the terms and conditions upon which a service is provided and expressly states that those terms and conditions may include one *affecting* liability of the Board in the event of negligence on the part of its officers or employees. If nothing had been said as to civil liability, the Committee considers that section 14(1)(e) would not be interpreted as extending to the exclusion of civil liability, partly because the courts frown on such exclusion clauses, and partly because the paragraph would not be construed as including a power to exclude the jurisdiction of the courts, especially when section 38 of the Act expressly contemplates the civil liability of the Board in the ordinary manner before the courts as between subject and subject. The Committee considers that the power to exclude liability, and to bar the subject from the courts, would require clear and express words by Parliament, and in any event should not be the subject of delegated legislation, but rather of statutory enactment. Further, the

[Interpretation]

3. Dans le nouvel article 7, l'expression «réclamation» a été conservée dans le texte français et le mot «liability» (responsabilité) a de nouveau été remplacé par le mot «claim» (réclamation). Des commentaires ont été faits à ce sujet dans le DORS/73-179.

21 juillet, 1975

M. Hunter W. Gordon
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Édifice Transport Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

Objet: Divers règlements tarifaires établis en vertu de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/72-142, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72

Le Comité a étudié chacun des règlements susmentionnés et m'a ensuite chargé d'attirer votre attention sur plusieurs questions, dont certaines touchent un ou plusieurs règlements et l'une, tous les onze.

Pour ce qui est tout d'abord de ce point commun, chaque règlement contient une disposition supprimant entièrement la responsabilité du Conseil des ports nationaux dans certaines circonstances énoncées, qui varient d'un cas à l'autre. Le Comité a ici deux préoccupations: tout d'abord, ces différentes dispositions sont-elles ou non invalides en vertu de l'alinéa 14(1)(e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux, qui semblerait limiter les dispositions «d'exclusion» aux dispositions limitatives en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou d'un employé du Conseil et, deuxièmement, l'application du critère 6, visant la suppression de la compétence des tribunaux.

L'alinéa 14(1)(e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux autorise le Conseil à stipuler les termes et conditions auxquels un service est rendu et déclare expressément que ces termes et conditions peuvent comprendre une modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part de ses fonctionnaires ou employés. Si rien n'avait été dit quant à la responsabilité civile, le Comité juge que l'alinéa 14(1)(e) n'aurait pu être interprété comme visant la suppression de la responsabilité civile, en partie parce que les tribunaux hésitent devant de telles dispositions d'exclusion, et en partie parce qu'on ne pourrait juger que l'alinéa comprend le pouvoir de supprimer la compétence des tribunaux, surtout lorsque l'article 38 de la loi prévoit expressément la responsabilité civile du Conseil de la façon ordinaire entre sujets. Le Comité juge que le pouvoir de supprimer la responsabilité, et d'écarter le sujet des tribunaux, nécessiterait des termes clairs et précis du Parlement, et que de toute façon, il ne devrait pas relever de lois déléguées, mais plutôt d'une disposition de la loi.

[Texte]

inclusion in section 14(1)(e) of the parenthetical words "... including any (terms and conditions) affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board" is to be construed as conferring on the Board a power to make a by-law affecting its civil liability in one area only, and in no other. The Committee also considers that it may well be that the choice of the word "affecting" may denote nothing so drastic as exclusion of liability but rather the hedging around of liability by, for example, the setting of time limits to the commencement of action against the Board. The fact that the parenthetical phrase is confined to officers and employees of the Board, and does not extend to its agents, being neither officers nor employees, may not be without significance.

Perhaps, after you have considered this general point, we could arrange a conference at which each particular exclusion could be considered in detail.

SOR/72-69, in particular, requires separate consideration as section 5(1)(c) of that regulation purports to fasten a civil liability on the owner of the vessel to which tug service is provided, a liability which is to apply irrespective of the general law. Section 14 gives the Governor in Council no power to impose on anyone a liability which would not otherwise arise at law.

In many of the regulations under reference (commencing SOR/72-141, section 7(2)) the English word "liability" is rendered in the French text as "réclamation" which means, so the Committee is advised, not a liability established at law, but a mere claim. Persons cannot be expected to indemnify the Board against any or all claims which arise in the course of providing a service, irrespective of whether those claims can be or have been made out at law. In several of the regulations (SOR/72-142, SOR/73-179) the English word "liability" has, itself, been replaced by the word "claim". There does not, however, appear to have been any consistency in the use of "claim" or "liability" in the English texts.

As to SOR/73-272, the Committee also found the words of section 5(2) somewhat disquieting. Pursuant to that subsection the Board would appear to be at liberty to set any requirements at all, both before and after the service is installed. No guidelines or criteria are set out, and the result could be the establishment of arbitrary, discretionary requirements. The Committee realized, however, that there may well be a convincing argument for such a discretionary provision. If that be so, the Committee wishes to be apprised of it.

In SOR/73-301, the Committee noted that the word "concernant" should be removed from the French text of section 4(1) (fifth and sixth lines).

I apologize for the lengthy and discursive nature of this letter. However, I thought it best to set out the issues at some length as a prelude to a meeting at which we could possibly discuss why it is that the National Harbours Board wishes to exclude its liability as provided for in these regulations. The

[Interprétation]

De plus, il faut considérer que les termes figurant entre parenthèses dans l'alinéa 14(1)(e) « y compris tout (termes et conditions) visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part de tout fonctionnaire ou employé du Conseil » donnent au Conseil le pouvoir d'établir un règlement visant sa responsabilité civile dans un seul domaine, et nul autre. Le Comité estime aussi qu'il est fort probable que le terme « visant » ne signifie rien d'aussi grave que la suppression de la responsabilité, mais plutôt la définition de la responsabilité au moyen, par exemple, de l'établissement de délais visant le commencement de toute action intentée contre le Conseil. Le fait que la phrase entre parenthèse se limite à tout fonctionnaire et employé du Conseil, et ne vise pas ses agents, car ils ne sont ni fonctionnaires ni employés, peut ne pas être sans importance.

Lorsque vous aurez étudié ce point de vue général, nous pourrions peut-être tenir une réunion au cours de laquelle nous pourrions étudier en détail chaque exclusion.

Il faut étudier séparément le DORS/72-69 en particulier étant donné que l'alinéa 5(1)(c) de ce règlement impute une responsabilité civile au propriétaire du navire profitant du service d'un remorqueur, responsabilité qui doit s'appliquer indépendamment de la loi générale. L'article 14 ne donne aucunement au gouverneur en conseil le pouvoir d'imposer à quiconque une responsabilité qui n'existerait pas autrement en vertu de la Loi.

Dans nombre des règlements mentionnés (DORS/72-141, paragraphe 7(2)) le mot anglais "liability" est rendu en français par «réclamation» qui signifie d'après ce qu'on a dit au Comité, non pas une «responsabilité» établie en vertu d'une Loi, mais seulement une «réclamation». On ne peut s'attendre à ce que des personnes indemnisent le Conseil de toute réclamation faite à ce dernier relativement à un service, que ces réclamations puissent être faites ou non, ou aient été faites ou non, en vertu d'une loi. Dans plusieurs de ces règlements (DORS/72-142, DORS/73-179) le mot anglais «liability» lui-même a été remplacé par le mot «claim». Il ne semble pas toutefois qu'on se soit servi de façon uniforme des mots «claim» ou «liability» dans le texte anglais.

Quant au DORS/73-272, le Comité a aussi jugé que les termes du paragraphe 5(2) étaient quelque peu troublants. Conformément à ce paragraphe, le Conseil semblerait libre d'établir toute exigence avant et après que le service a été installé. On ne stipule aucun principe ou critère et il pourrait en résulter l'établissement d'exigences arbitraires et discrétionnaires. Le Comité s'est rendu compte toutefois qu'il est fort possible d'apporter un argument convaincant en faveur d'une telle disposition discrétionnaire. Si tel est le cas, le Comité désire en être informé.

Dans le DORS/73-301, le Comité a remarqué que le mot «concernant» devrait être supprimé du paragraphe 4(1) en français (cinquième et sixième lignes).

Je m'excuse de la longueur et du style décousu de cette lettre. Cependant, j'ai cru qu'il valait mieux expliquer ces questions en détail comme préparation à une réunion au cours de laquelle nous pourrions peut-être discuter de la raison pour laquelle le Conseil des ports nationaux désire supprimer sa

[Text]

Committee desires to know the reason, which may be compelling, which has prompted the Board to adopt this course.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

July 27, 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
Ottawa

Re: Diverse Tariff By-laws under the National Harbours Board Act, Section 14—SOR/72-69, SOR/72-141, SOR/73-179, SOR/73-272, SOR/73-301, SOR/74-201, SOR/74-285, SOR/74-510, SOR/74-511, SOR/75-72. Our File No. 720-0.

Dear Mr. Eglington:

Your letter of July 21, 1975 to Mr. H. W. Gordon has been referred to me for reply.

The Committee's concern is twofold: first, whether or not the several provisions excluding altogether liability of the National Harbours Board in certain stated circumstances are ultra vires because S.14(1)(e) of the National Harbours Board Act would appear to be confined to limiting liability in situations of negligence on the part of an officer or employee of the Board, and second, whether such exclusion of liability is contrary to Criterion 6 as tending to the ousting of the jurisdiction of the courts.

Before dealing with the many interesting points raised I would like to say something about the Board's role in Canada's transportation industry.

To quote from an address by Mr. D. E. Taylor, then Chairman of the Board, on February 19, 1974:

"Investment in the civil marine infrastructure by the Federal Government in Canada (ports, harbours, canals, marine service assets, etc.) totals nearly \$3 billion. The annual cost of operation of this system (maintenance, labour, operation, etc.) is approximately \$250 million without provision for interest on investment or depreciation. Annual amortization costs for the \$3 billion capital referred to above would be approximately \$450 million. Therefore in any cost recovery system we might talk about, something in the order of \$700 million per year would be required. Present recovery totals about \$100 million per year, a major portion of which comes from port and harbour charges. Therefore, it can be argued

[Interpretation]

responsabilité telles que prévu dans les règlements. Le Comité désire connaître la raison qui a porté ou peut-être obligé le Conseil à adopter cette attitude.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G.C. Eglington,
Conseiller.

Le 27 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Object: Divers règlements tarifaires établis en vertu de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. DORS/72-69, DORS/72-141, DORS/73-179, DORS/73-272, DORS/73-301, DORS/74-201, DORS/74-285, DORS/74-510, DORS/74-511, DORS/75-72 Notre dossier: N° 720-0

Monsieur:

Votre lettre du 21 juillet 1975, adressée à Monsieur H. W. Gordon, m'a été remise pour que j'y réponde.

Les préoccupations du Comité portent sur deux aspects: premièrement, à savoir si les diverses dispositions excluant la responsabilité du Conseil des ports nationaux dans certaines situations déterminées sont ultra vires étant donné que l'alinéa 14(1)(e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux semble permettre que la responsabilité soit limitée uniquement en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou d'un employé du Conseil et, deuxièmement, à savoir si l'exclusion de cette responsabilité ne va pas à l'encontre du Critère 6 du fait qu'elle tend à exclure tout recours devant les tribunaux.

Avant de passer aux nombreux points intéressants que vous avez soulevés, j'aimerais dire un mot sur le rôle du Conseil dans l'industrie canadienne du transport.

La citation suivante est tirée d'une allocation prononcée le 19 février 1974 par M. D. E. Taylor, à l'époque président du Conseil:

«L'investissement du gouvernement fédéral au Canada dans l'infrastructure de la Marine civile (ports, canaux, biens et services de la marine, etc.) se chiffre à près de \$3 milliards. Le coût d'exploitation annuel de ce système (entretien, main-d'œuvre, exploitation, etc.) s'élève à environ \$250 millions, compte non tenu de l'intérêt sur les investissements ou de la dépréciation. Les coûts d'amortissement annuels de ce capital de \$3 milliards se chiffreraient à environ \$450 millions. Par conséquent, tout système de recouvrement des frais auquel nous songerions nécessiterait la somme d'environ \$700 millions par année. Le recouvrement actuel se chiffre à environ \$100 millions par année, dont une partie

[Texte]

that the Federal Government presently contributes annually about \$600 million to the support of the existing marine transportation network."

It can readily be seen that the Board does not provide the services covered by its tariffs on the same basis as the private sector does. It follows that the Board cannot assume the same liabilities as if its tariffs not only ensured the recovery of its costs but a profit. The Board therefore must be protected from liabilities which it might otherwise be saddled with on a strict interpretation of the duties which usually attend the offer of property or services for a money consideration.

I suggest that it is in the light of these facts of economic life that must be viewed the Governor-in-Council's exercise of his power to limit the Board's liability.

Premise: S.14(1)(e) of the Act empowers the Governor-in-Council to stipulate the terms and conditions upon which a service is provided by the Board and expressly states that those terms and conditions may include any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee.

Objection 1: If the subsection had said nothing as to civil liability the Committee considers that it would not be interpreted as extending to the exclusion of civil liability, partly because the courts frown on such exclusion clauses and partly because the paragraph would not be construed as including a power to exclude the jurisdiction of the courts, especially when s.38 of the Act expressly contemplates the civil liability of the Board in the ordinary manner before the courts as between subject and subject.

Response: With the greatest respect, I suggest that it is wrong to say that any particular piece of legislation excludes the jurisdiction of the courts unless it specifically says so by denying any right of appeal or review by *certiorari*, etc.

Otherwise all legislation could be said to exclude the jurisdiction of the courts because all legislation in some way restricts the courts' field of interpretation; even when rights are bestowed the corresponding liability created results in the withdrawal of a common law right from the party made liable.

S.38 of the Act, in permitting certain claims against the Board to be sued for and prosecuted in any court having jurisdiction for like claims between subjects must not be interpreted to cut down the power given the Governor-in-Council by s.14(i)(e) to affect the Board's liability. It does not create any right of action but merely provides for a procedure for the enforcement of any existing right of action.

S.38 already existed as s.37 of R.S.C. 1952, c.187, when s.14(1)(e) was enacted by 1953-54, c.60, s.6(2), which repealed s.13(1)(e) of R.S.C. 1952, c.187, to provide that the

[Interprétation]

importante provient des droits de port. Ainsi, en peut prétendre qu'aujourd'hui, la contribution annuelle du gouvernement fédéral au financement du réseau de transport maritime actuel s'élève à *environ \$600 millions.*"

Il est fort aisé de constater que le Conseil ne fournit pas les services couverts par ses tarifs sur la même base que le secteur privé. Il en résulte que le Conseil ne peut assumer les mêmes responsabilités que si ses tarifs, en plus d'assurer le recouvrement de ses frais, lui faisaient réaliser un profit. Par conséquent, il faut protéger le Conseil contre la responsabilité qui pourrait autrement lui incomber si l'on interprétait strictement à son égard les devoirs qui accompagnent habituellement l'offre de biens ou de services en échange d'espèces.

Je suis d'avis qu'il faudrait envisager l'exercice du pouvoir que détient le gouverneur en conseil de limiter la responsabilité du Conseil, en tenant compte de cette réalité économique.

Exposé: L'alinéa 14(1)(e) de la Loi accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de stipuler les termes et conditions régissant l'offre d'un service par le Conseil et déclare expressément que ces termes et conditions peuvent comprendre toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou d'un employé.

Première objection: Si le paragraphe n'avait rien prévu relativement à la responsabilité civile, le Comité est d'avis que l'alinéa n'aurait pas été interprété comme permettant l'exclusion de la responsabilité civile, d'une part parce que les tribunaux ne voient pas d'un bon œil ce genre de clauses limitatives et d'autre part parce que l'alinéa n'aurait pas été interprété comme comprenant le pouvoir d'exclure les recours devant les tribunaux surtout que l'article 38 de la Loi stipule expressément que la responsabilité civile du Conseil fait l'objet devant les tribunaux des procédures ordinaires comparables à celles qui s'appliquent entre sujets.

Réponse: Avec tout le respect que je vous dois, j'estime qu'il est erroné de prétendre que toute loi exclut les recours devant les tribunaux à moins qu'il n'y soit expressément énoncé que le droit d'appel n'existe pas que l'examen en vertu d'une ordonnance de *certiorari* est impossible, etc.

Autrement, il serait aisé de prétendre que toutes les lois excluent les recours devant les tribunaux car toutes les lois restreignent d'une manière ou d'une autre les possibilités d'interprétation des tribunaux; même dans le cas où ces droits sont accordés, la responsabilité correspondante ainsi créée entraîne le retrait d'un droit de *Common Law* à la partie rendue responsable.

Il ne faudrait pas croire que l'article 38 de la Loi, en permettant que certaines réclamations contre le Conseil fassent l'objet d'action en justice devant un tribunal quelconque auquel ressortissent les réclamations analogues entre sujets, réduise le pouvoir accordé au gouverneur en conseil dans l'alinéa 14(1)(e) de limiter la responsabilité du Conseil. Il ne crée aucun droit de poursuite il ne fait qu'instituer une procédure d'application de tout droit de poursuite existant.

L'article 38 existait déjà sous la forme de l'article 37 du R.S.C. 1952, c. 187, alors que l'alinéa 14(1)(e) a été mis en vigueur par le paragraphe 6(2), de 1953-1954 c. 60, qui

[Text]

Governor-in-Council's powers extended to the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board) upon which use may be made of Board property or service performed by the Board.

Objection 2: The Committee considers that the power to exclude liability and to bar the subject from the courts would require clear and express words by Parliament and in any event should not be the subject of delegated legislation but rather of statutory enactment.

Response: This statement would, with the greatest respect, seem to beg the question which is whether Parliament *has* delegated the power to exclude the Board's liability.

Even to restrict liability is contrary to the "spirit" of s.38, subject to what I have said in my response to Objection 1, so that, if Parliament has enacted both sections 38 and 14(1)(e), it must be that Parliament meant to enable the Board's liability to be "affected" notwithstanding s.38. Parliament must also be taken to have known that the courts may frown on such legislation.

Objection 3: The inclusion in s.14(1)(e) of the parenthetical words "including any (terms and conditions) affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board" is to be construed as conferring on the Governor-in-Council power to make by-laws affecting the Board's liability in one area only and in no other.

Response: In my opinion the general power under s.14(1)(e) to set the terms and conditions governing the use of Board property or the performance of Board services enables the Governor-in-Council to protect the Board against any claims which might be made because the use of Board property or the performance of its services may be hampered by strikes, lay-offs, riots, insurrections, shortages, etc. Such exclusions are common in contracts, insurance policies, etc. The words in brackets are an indication that the Board may even be protected against its own negligence. Such extension should not be taken to limit the general power to set terms and conditions.

Objection 4: The choice of the word "affecting" may denote nothing so drastic as exclusion of liability but rather the hedging around of liability by, for example, the setting of time limits to the commencement of action against the Board.

Response: In the case of *Quinn v. Beales* (1924) 3 W.W.R. 337, it was held that a rule of law is "affected" by a statute which *destroys* the reason and basis of that rule, within the meaning of s.3 of 1886 (Can.) c.25, introducing the law of England to the Territories except insofar as it is or may be repealed, altered, waived or "affected" by certain other legislation. The rule of law that a husband *must* be added as a

[Interpretation]

abrogeait l'alinéa 13(1)(e) du S.R.C. 1952, c. 187, pour étendre les pouvoirs du gouverneur en conseil à la stipulation des termes et des conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du conseil) en vertu desquels il est possible de faire usage de tout bien ressortissant au Conseil ou de tout service rendu par le Conseil.

2^e objection: Le Comité est d'avis que le pouvoir d'exclure la responsabilité et de priver le sujet d'un recours devant les tribunaux nécessiterait une mention précise et formelle du Parlement et, dans tous les cas ne devrait pas faire l'objet d'une mesure législative subordonnée, mais plutôt d'un texte législatif statuaire.

Réponse: Avec tout le respect que je vois dois, cette déclaration me paraît poser la question à savoir si le Parlement a effectivement délégué le pouvoir d'exclure la responsabilité du Conseil.

Même la limitation de la responsabilité est contraire à «l'esprit» de l'article 38 compte tenu de ma réponse à la première objection, de sorte que, si le Parlement a adopté et l'article 38 et l'alinéa 14(1)(e), il est fort probable qu'il ait voulu permettre que la responsabilité du Conseil soit «modifiée indirectement» nonobstant l'article 38. Il faut également présumer que le Parlement savait que les tribunaux pourraient désapprouver une telle disposition.

3^e objection: L'inclusion dans l'alinéa 14(1)(e) de la parenthèse «y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil» doit être interprétée comme conférant au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements administratifs visant la responsabilité du Conseil dans un seul et unique domaine.

Réponse: A mon avis, le pouvoir général accordé par l'alinéa 14(1)(e) d'établir les termes et conditions régissant l'usage de tout bien ressortissant au Conseil ou tout service rendu par le Conseil, permet au gouverneur en conseil de protéger le Conseil contre toute réclamation qui pourrait être faite par suite du fait que l'usage de ses biens ou des services qu'il rend ait été entravé par des grèves, des mises à pied, des émeutes, des soulèvements, des pénuries, etc. Ces clauses d'exclusion sont chose commune dans les contrats, les assurances, et autres. La parenthèse laisse entendre que le Conseil pourrait même être protégé des conséquences de sa propre négligence. Il ne faudrait pas croire que cette extension limite le pouvoir général d'établir les termes et les conditions.

4^e objection: Le choix du mot «visant» n'implique rien d'aussi rigoureux que l'exclusion de la responsabilité mais implique plutôt une limitation de la responsabilité par l'institution, par exemple, de limites de temps pour entreprendre des poursuites contre le Conseil.

Réponse: Dans l'affaire *Quinn c. Beales* (1924) 3 W.W.R. 337, on a soutenu qu'une règle de droit est «modifiée indirectement» par une loi qui *supprime* la raison et le principe de cette règle aux termes de l'article 3 de 1886 (Can.) c. 25, recevant la loi anglaise dans les Territoires, sauf dans la mesure où elle est ou peut être abrogée, changée, écartée ou «modifiée indirectement» par une autre loi. La règle de droit voulant que l'époux

[Texte]

defendant when his wife is sued is "affected" by a statute which enacts that the husband need *not* be joined with her.

Objection 5: The fact that the parenthetical phrase is confined to officers and employees of the Board and does not extend to its agents, being neither officers nor employees, may not be without significance.

Response: The Governor-in-Council's power to set the terms and conditions governing the use of Board property and the performance of Board services explicitly extends to protection of the Board against its *own* negligence. This implies that the Governor-in-Council has the power to protect the Board against any *vicarious* liability it may have for the acts of those who are not its officers or employees but only its agents and thus not under its control to the same extent as its officers and employees.

Re. SOR/72-69 (The Churchill Tug Tariff)

Objection 6: S.5(1)(c) purports to fasten a civil liability on the owner of a vessel to which tug service is provided irrespective of the general law but s.14 of the National Harbours Board Act gives the Governor-in-Council no power to impose on anyone a liability which would not otherwise arise at law.

Response: S.14(1)(e) of the Act does, however empower the Governor-in-Council to make by-laws including the stipulation of the terms and conditions upon which such use (of any property under the administration of the Board) may be made or service performed (by the Board).

It is submitted that the imposition of liability is a term or condition upon which the Board will allow such use or perform such service. Otherwise, the tariff would have to be drastically increased to pay for the insurance which the Board would require to protect it against claims.

Re: SOR/72-141 (The Saint John Electricity Services Tariff) SOR/72-142 (The Saint John Floating Crane Tariff)

Objection 7: Persons cannot be expected to indemnify the Board against any or all claims which arise in the course of providing a service, whether or not those claims can be or have been made out at law.

Response: The above Electricity Service Tariff provides that every person receiving electricity service shall indemnify the Board "against any liability incurred by the Board" to any other person in the course of providing that electricity service.

The above Floating Crane Tariff provides that every hirer shall indemnify and save harmless the Board "in respect of any claim" whether in contract, tort or otherwise, made by a third person against the Board arising out of an accident, etc.

[Interprétation]

soit obligatoirement inclus à titre de défendeur lorsque son épouse soit obligatoirement inclus à titre de défendeur lorsque son épouse est poursuivie est «modifiée indirectement» par une loi stipulant qu'il *n'est pas nécessaire* de le joindre à son épouse.

5^e Objection: Le fait que la parenthèse soit restreinte aux fonctionnaires et employés du Conseil et n'englobe pas les agents qui ne sont ni ses fonctionnaires ni ses employés ne peut être sans importance.

Réponse: Le pouvoir du gouverneur en conseil d'établir les termes et conditions régissant l'utilisation de tout bien ressortissant au conseil et de tout service rendu par le Conseil s'étend explicitement à la protection du Conseil des conséquences de ses propres négligences. Cela signifie que le gouverneur en conseil a le pouvoir de protéger le Conseil contre toute responsabilité pour faute d'autrui dont il pourrait être tenu par suite des actes de ceux qui ne sont ni ses fonctionnaires ni ses employés mais seulement ses agents et, par conséquent, ne sont pas assujettis à son contrôle dans la même mesure que ses fonctionnaires et employés.

DORS/72-69 (Tarif de remorqueur à Churchill)

6^e Objection: L'alinéa 5(1)(c) a pour objet d'imputer la responsabilité civile au propriétaire d'un navire auquel sont fournis les services de remorquage sans tenir compte de la loi en général mais l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux n'accorde pas au gouverneur en conseil le pouvoir d'imputer à quiconque une responsabilité qui ne serait pas autrement permise par la loi.

Réponse: L'alinéa 14(1)(e) de la Loi accorde toutefois au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements et notamment de stipuler les termes et les conditions auxquels un tel usage (de tout bien ressortissant au Conseil) peut être fait ou un tel service rendu (par le Conseil).

Nous soutenons que l'imputation de la responsabilité est un terme ou une condition en vertu desquels le Conseil permet un tel usage ou rend un tel service. Autrement, le tarif devrait être considérablement augmenté pour compenser les assurances nécessaires au Conseil pour se protéger contre les réclamations.

DORS/72-141, Tarif du service d'électricité de Saint-Jean (N.-B.) DORS/72-142, Tarif de la grue flottante de Saint-Jean (N.-B.)

7^e Objection: On ne peut exiger des personnes qu'elles indemnisent le Conseil de toute réclamation que pourrait entraîner l'offre d'un service, que ces réclamations aient été ou non poursuivies en justice.

Réponse: Le tarif des services d'électricité susmentionné stipule que tout usager du service d'électricité doit indemniser le Conseil «de toute réclamation faite à ce dernier» par un tiers relativement à ce service.

Le tarif de la grue flottante susmentionné stipule que tout locataire doit tenir le Conseil indemne et à couvert «de toutes réclamations» fondées sur un contrat, un délit, ou autre récla-

[Text]

It is submitted that provisions such as the latter are intentionally broader so as to protect the Board against the expense of investigating and litigating even unproved claims rather than against only any liability which is established. This is similar to the services provided by insurance companies which include their cost in the calculation of premiums.

Re: SOR/73-272 (The Prince Rupert Electricity Tariff By-law)

Objection 8: Pursuant to s.5(2) of the above, the Board would appear to be at liberty to set any requirements at all, both before and after the service is installed, but no guidelines or criteria are set out so that the result could be the establishment of arbitrary, discretionary requirements.

Response: This subsection provides that the Board may require electrical equipment owned or used by a person receiving electricity service from the Board to conform to the requirement set by the Board which may inspect and test the equipment.

As the Board deals with people from all over the world it is liable to come across electrical equipment never before seen or even heard of locally which could be dangerous and jeopardize the Board's operations. Because this subsection is aimed at the unforeseen and unforeseeable it has to be very general.

Yours very truly,

Robert Gaulin
General Counsel

Mr. Eglington: I might say that when this matter was before the Committee just before Christmas, before the Committee under a different matter, I wrote to Mr. Gaulin and extended the Committee's thanks and compliments on the full and detailed reasons and explanation which had been received.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is certainly no complaint on that ground this time. It is a good measure pressed down and running over. Whether they are satisfactory, of course, is a separate question. At least we have got the information.

Mr. Eglington: Just to put this in perspective, Mr. Chairman, we have already reported in the report to the two Houses that, whether or not these exclusion clauses are intra vires or ultra vires, the Committee disapproved of putting them in. That was the matter in respect of which this correspondence was before the Committee just before Christmas. That really goes to the unusual and unexpected use of the power.

This letter, while the first page is addressed to, I suppose, the policy reason for doing it, the letter is really addressed to the question of vires. To that extent, I suppose, in some way

[Interpretation]

mation, faites par une tierce personne contre le Conseil à la suite d'un accident, etc.

Nous estimons que les dispositions de ce genre sont intentionnellement larges de façon à ce qu'elles protègent le Conseil des dépenses entraînées par les enquêtes et la contestation relatives aux réclamations non prouvées, plutôt que seulement de toute responsabilité qui est établie. Cette situation ressemble à celle des services fournis par les compagnies d'assurance qui ajoutent leurs frais dans le calcul des primes.

DORS/73-272 (Tarif du service d'électricité de Prince-Rupert)

8^e Objection: En vertu du paragraphe 5(2) du règlement susmentionné, le Conseil semblerait être libre d'établir toutes les exigences qui lui paraissent nécessaires, tant avant qu'après l'installation du service, mais aucune directive, ou critère, n'y est prévu de sorte qu'il pourrait en résulter que soient établies des exigences arbitraires et discrétionnaires.

Réponse: Ce paragraphe stipule que le Conseil peut exiger que le matériel électrique que possède ou utilise la personne à qui le service d'électricité est fourni réponde aux normes établies par le Conseil et que ce dernier pourra inspecter et éprouver ce matériel.

Étant donné que le Conseil fait affaire avec des clients de toutes les parties du monde, il est fort plausible qu'il ait, un jour, à travailler avec un équipement électrique avec lequel ses employés ne sont jamais entrés en contact ou que même ils ne connaissent pas, et qui pourrait s'avérer dangereux et perturber les services du Conseil. Étant donné que ce paragraphe vise l'imprévu et l'imprévisible, il se doit d'être de portée générale.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert Gaulin
Le conseiller général

M. Eglington: Je dois dire que lorsque cette question a été étudiée par le comité juste avant Noël, il s'agissait d'un sujet différent; j'ai écrit à M. Gaulin et je lui ai transmis les remerciements et les compliments du comité sur les raisons et les explications complètes et détaillées que nous avons reçues.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette fois-ci il n'y a certainement aucune plainte là-dessus. Ce n'est pas une demi-mesure. S'ils sont satisfaisants, bien sûr, c'est une autre histoire. Au moins nous avons les renseignements.

M. Eglington: Simplement pour mettre cela en perspective, monsieur le président, nous avons déjà mentionné dans le rapport aux deux Chambres à propos de ces clauses d'exclusion, qu'elles soient intra vires ou ultra vires, le comité était contre leur insertion. C'est à ce propos que le comité a reçu cette correspondance juste avant Noël. C'est vraiment une utilisation inhabituelle et inattendue de pouvoir.

Quoique la première page de cette lettre porte sur la politique justifiant cette action, je présume que la lettre porte vraiment sur la question des pouvoirs. En ce sens, je présume

[Texte]

the question of vires is not so terribly important as it might have been, say, a year ago or eight months ago when the letter was first written to the Ministry of Transport, because the Committee has already taken a stand on another aspect or another criterion. The reasons that are given here are very extensive. Some of them, at least do not strike me, as being 100 per cent convincing but I do not know if the Committee wishes me to go through the reasons and identify my disagreements or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, start with the strongest one. If you do not appeal to us then we will turn to something else. What is your strongest disagreement?

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, because I... I think one thing that is very important, Mr. Chairman, if we are going to start with the strongest for the future, is the argument that appears about excluding the jurisdiction of the courts, which appears on page 3. Mr. Gaulin writes that:

... it is wrong to say that any particular piece of legislation excludes the jurisdiction of the courts unless it specifically says so by denying any right of appeal or review by certiorari, etc.

If we were to buy that argument, that particular criterion of ours is effectively rendered useless. Our criterion is "excludes the jurisdiction or tends to exclude the jurisdiction of the courts." I do not think that it is correct to say that the only thing which excludes the jurisdiction of the courts is a provision which denies appeals or review by prerogative writs. One only has to think, for instance, of the attitude that the courts take, under the present law, to ante-nuptial agreements and to separation agreements to realize that the courts strike down many provisions in such agreements as excluding their jurisdiction to deal with the matter of support and maintenance on the dissolution of marriage. This is authority for the view that agreements of that kind amount to an exclusion of the jurisdiction of the courts and would not be countenanced, and that adopted in Ontario in *Smith and Smith* in a 1955 case.

So that as a plain factual matter I do not think it is correct to say that exclusion of the jurisdiction of the courts is confined to deleting rights of appeal or to deleting remedies by prerogative writs.

Similarly, I do not think that the paragraph that follows is particularly apposite either. Mr. Gaulin writes that

even when rights are bestowed the corresponding liability created results in the withdrawal of a common law right from the party made liable.

I suggest that that sentence discloses a fundamental misunderstanding of the nature of a common law right. A right to common law depended on there being a remedy, and if there was no remedy there was no right. So that the statement that if rights are bestowed the corresponding liability results in the withdrawal of a common law right is simply not true. It would only do so if there was some pre-existing cause of action which was eliminated. I think that for the future use of this particu-

[Interprétation]

que la question des pouvoirs n'est pas terriblement importante comme elle aurait pu l'être, disons, il y a un an ou huit mois lorsque le ministère des Transports a écrit cette lettre, car le comité a déjà pris position sur un autre aspect ou un autre critère. Les raisons données sont très étendues. Certaines d'entre elles du moins ne me semblent pas très convaincantes. Mais je ne sais pas si le comité désire que je repasse les explications données et lui fasse part de mes désaccords.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, commencez par le désaccord le plus prononcé. Si nous ne sommes pas intéressés, nous passerons à quelque chose d'autre. Quel est votre désaccord le plus prononcé?

M. Eglington: Je n'en suis pas sûr, monsieur le président, parce que je crois qu'une chose importante si l'on considère mon désaccord le plus prononcé pour l'avenir, c'est l'argument à propos de l'exclusion de la compétence des tribunaux qui figure à la page 2. Voici ce que M. Gaulin dit:

Il est erroné de prétendre que toute loi exclut des recours devant les tribunaux à moins qu'il ne soit expressément énoncé que le droit d'appel n'existe pas, que l'examen en vertu d'une ordonnance de certiorari est impossible, etc.

Si nous acceptons cet argument, cela signifie que notre critère est inutile. Notre critère, c'est exclure le recours ou tendre à exclure le recours au tribunal. Je ne crois pas que l'on puisse dire que la seule chose qui exclue le recours aux tribunaux est une disposition indiquant le droit d'appel ou de révision n'existe pas par prerogative. Il suffit de songer, par exemple, à l'attitude des tribunaux, selon la loi actuelle, envers les accords pré-nuptiaux et les accords de séparation pour comprendre que les tribunaux tiennent beaucoup de dispositions dans de tels accords comme excluant leur compétence à l'endroit des questions de soutien et d'entretien lors de la dissolution des mariages. Cela confirme d'autorité l'opinion que les accords de ce genre équivalent à l'exclusion du recours aux tribunaux, laquelle opinion ne serait pas sanctionnée par celle adoptée en Ontario dans le cas de *Smith et Smith* en 1955.

Donc, comme simple question de fait, je pense qu'il est erroné de dire que l'exclusion des recours aux tribunaux se limite à supprimer le droit d'appel ou à supprimer les dédommagements par ordonnance émise en vertu de la prerogative royale.

Aussi, je ne crois pas que le paragraphe suivant soit tellement approprié. M. Gaulin écrit:

Même dans le cas où ces droits sont accordés, la responsabilité correspondante ainsi créée entraîne le retrait d'un droit de common law à la partie rendue responsable.

Il me paraît que cette phrase révèle une incompréhension fondamentale de la nature d'un droit de common law. Un droit de common law dépendait du fait qu'il y avait un dédommagement, et s'il n'y avait pas de dédommagement, alors il n'y avait pas de droit. Il est donc faux de dire que si des droits sont accordés, le résultat de la responsabilité correspondante est la suppression du droit de common law. Ce serait seulement vrai s'il y avait auparavant une cause d'action qui serait éliminée.

[Text]

lar criterion the Committee has got to scotch this idea that the only time you can invoke the criterion is when there is a blanket provision in the regulation that says there shall be no appeal and nobody may have resort to the courts. That is one aspect and that is really dealing with the future.

• 1135

Mr. Gaulin on page 2 sets out the reason, the policy reason for having exclusion clauses, mainly because the system does not make money, and he says that:

It follows that the Board cannot see the same liability as if its tariffs, not only ensured the recovery of its costs but the profit.

Well, from a strictly legal point of view, that is a non sequitur. That may be a valid policy reason for doing it, and if that is the case, then the statute can be amended to say that the Board will have the power to exclude its liability, but it does not really help us in understanding the words there now, to say that because they are in such deep water may need to be able to exclude their liability.

Senator Godfrey: May I just say and interject at that point, it is a ridiculous argument, otherwise you would never allow anybody to sue for, say, breaking a leg by tripping over a badly constructed sidewalk. Then you get it for free.

Mr. Eglington: Or being hit by a Post Office truck.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Eglington: The Post Office would (inaudible) too.

Senator Godfrey: As an ordinary citizen walks along the street and if he does something and breaks a leg, or they have not cleared the snow, you get it for free, but to use the argument because they are running at a loss, therefore they should not, is just really stretching it. Sorry.

Mr. Eglington: Now, on the bottom of page 3, Mr. Gaulin deals with the argument that was originally raised, Section 38 of the Act envisages action against the Board, and remedies against the Board in respect of acts and faults of itself, its officer's agent and officers and servants. And he gives the legislative history to show that Section 38 was already there before Section 14(1)(e) was enacted and, therefore, I suppose the inference is that Section 14(1)(e) is to be construed as some sort of exclusion out of or exception to Section 38. Now, that might be true in countries which did not have this procedure of revised statutes, but the statutes are to be taken as always speaking, and the Interpretation Act says so. So, we have to take the Act as a whole and we cannot really say that because Section 38 was enacted 6 months before Section 14(1)(e) or 6 years or 10 years that Parliament is to be taken to have been giving or rather keeping down the rights by Section 38. If Section 38 is to be cut down, it is to be cut down by express words used and not by the process of looking at its legislative history. Legislative history can be useful, but it is not conclusive as to the meaning of the section.

[Interpretation]

Quant à l'emploi futur des critères, le comité fait aussi bien d'oublier que le seul temps où on peut invoquer les critères c'est lorsqu'il y a une disposition générale dans le Règlement qui dit qu'il ne doit pas y avoir appel et que personne ne peut avoir recours aux tribunaux. Voilà un aspect dont il faudra tenir compte à l'avenir.

M. Gaulin en donne la raison en page 2, la raison politique des articles d'exclusion, à cause du fait que le système ne fait pas d'argent. Il dit:

Il en résulte que le Conseil ne peut assumer les mêmes responsabilités que si ces tarifs, en plus d'assurer le recouvrement de ces frais, lui faisaient réaliser un profit.

Du point de vue strictement légal, c'est un illogisme. C'est peut-être une raison politique valable pour le faire, et si c'est le cas, la loi peut être modifiée pour dire que le Conseil aura le pouvoir d'exclure ses responsabilités, mais cela ne nous aide pas à comprendre ces mots, de dire que parce qu'ils sont en difficultés il faut qu'ils puissent exclure leurs responsabilités.

Le sénateur Godfrey: Puis-je intervenir à ce moment-ci, c'est un argument ridicule, autrement vous ne permettriez jamais à personne de poursuivre pour s'être brisé la jambe, par exemple, en s'accrochant dans un trottoir mal construit. C'est une gratuité.

M. Eglington: Ou s'être fait frapper par un camion des postes.

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Eglington: Les postes feraient de même.

Le sénateur Godfrey: Posons le cas d'un citoyen ordinaire qui déambule le long des rues, s'il se casse une jambe, ou si la neige n'a pas été enlevée, c'est gratuit, mais de se servir de l'argument et de dire que parce qu'ils subissent des pertes ils ne devraient pas être responsables, c'est aller un peu loin.

M. Eglington: Au bas de la page 3, M. Gaulin traite de l'argument qui a déjà été soulevé, que l'article 38 de la Loi prévoit des actions en justice contre le Conseil et des recours contre le Conseil concernant des actes, des fautes du Conseil, de ses agents, officiers et fonctionnaires. Il donne l'historique de la loi pour montrer que l'article 38 existait avant que l'article 14(1)(e) n'entre en vigueur et, par conséquent, je suppose que l'article 14(1)(e) doit être entendu comme étant une sorte d'exclusion de l'article 38 ou une exception à celui-ci. C'est peut-être vrai dans certains pays qui n'ont pas cette procédure de Statuts révisés, mais les statuts doivent être considérés comme étant toujours en vigueur et la Loi de l'interprétation le dit. Ainsi, nous devons prendre la loi globalement et nous ne pouvons pas vraiment dire que parce que l'article 38 a été mis en vigueur six mois avant l'article 14(1)(e) ou 6 ans ou 10 ans avant, que le Parlement est censé avoir conservé ou plutôt qu'il conserve les droits venant de l'article 38. Si l'article 38 doit être retranché, il doit l'être par l'utilisation expresse de mots et non pas par un processus d'étude historique des lois. L'historique des lois peut être utile, mais ce n'est pas définitif quant à la signification d'un article.

[Texte]

Senator Godfrey: Is there not some document on the interpretation of statutes where you look to see what the remedy is? Surely you can look at other sections of the Act and see what . . .

Mr. Eglington: Yes.

Senator Godfrey: . . . the authority of that particular section was, what was the purpose of the section.

Mr. Eglington: Certainly, Senator Godfrey, but I do not think that it is accurate to say, since Parliament re-enacts these statutes now and they are always speaking, that because Section 14(1)(e) came in after Section 38, that therefore it follows that Section 14(1)(e) must be an exclusion to Section 38. The two sections still have to be read together. And Section 38 does seem to carry with it the strong notion that there is a remedy against the Board, the Board can be sued.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that a misprint there in that second paragraph on page 3 where it says Section 17(1)(e)? Should that be 14?

Mr. Eglington: Yes, that should be Section 14(1)(e).

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was a little puzzled by it. That ought to be corrected in the printing, Mr. Co-Chairman, should it not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, indeed, it should: 14(1)(e), and that is the second last paragraph on page 3 of Mr. Gaulin's reply to Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Now, on page 4, dealing with objection 3, we had taken the point that the power in Section 14(1)(e) was to be construed as conferring on the Governor in Council power to make bylaws affecting the Board's liability in one area only and in no other because negligence was being specifically mentioned, and Mr. Gaulin's response to that is that, that was purely, if you like, illustrative. And there were many other situations in which a liability might arise, and that exclusions and such circumstances as lay-offs, riots, insurrections, strikes, shortages are common in contracts and insurance policies, and words in brackets are an indication that the Board may even be protected against its own negligence, but such extension should not be taken to limit the general power to set terms and conditions. Well, that argument I think has a certain plausibility to it, and I think the answer that would have to be given to that is the old rule *expressio unius est exclusio alterius*, that is, the express mention of the one is the exclusion of the other. However, I am aware that the courts in the modern era do not like relying on the *expressio unius est exclusio alterius* provision, and it is possible that the point that Mr. Gaulin makes there has some strength to it.

• 1140

Then he goes on to deal with the word "affecting". We have taken the point that the word "affecting" did not include complete elimination, and in response Mr. Gaulin relies on Quinn and Beales, and says:

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Est-ce qu'il y a des documents concernant l'interprétation des statuts où nous pourrions trouver une solution à ce problème? Vous devez certainement pouvoir examiner d'autres articles de loi et voir . . .

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: . . . le bien-fondé que cet article précis avait, et quel était son but?

M. Eglington: Certainement, sénateur Godfrey, mais je ne pense pas qu'il soit juste de dire, étant donné que le Parlement rétablit les Règlements maintenant et qu'ils ont toujours force de loi, que parce que l'article 14(1)(e) a été mis en vigueur après l'article 38, qu'il s'ensuit que l'article 14(1)(e) doit être une exclusion de l'article 38. Les deux articles doivent être lus ensemble. Et l'article 38 semble donner à entendre de façon très ferme qu'il y a un recours contre le Conseil et que le Conseil peut être poursuivi.

Le coprésident (sénateur Forsey): S'agit-il d'une faute d'impression à l'avant dernier paragraphe de la page 3 du texte anglais où il est question de l'article 17(1) e)? Est-ce que ça ne devrait pas être 14?

M. Eglington: Oui, ça devrait être l'article 14(1) e).

Le coprésident (sénateur Forsey): J'étais un peu intrigué. Il faudrait que ce soit corrigé, monsieur le coprésident, n'est-ce-pas?

Le coprésident (M. McCleave): Certainement, il faudrait que ce soit 14(1) e) il s'agit de l'avant-dernier paragraphe de la page 3 du texte anglais de la réponse de M. Gaulin à M. Eglington.

M. Eglington: Passons maintenant à la troisième objection, où nous avons interprété l'article 14(1) e) comme conférant au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des Règlements administratifs visant la responsabilité du Conseil dans un seul et unique domaine et dans aucun autre quand les cas de négligence y étaient spécifiquement mentionnés. M. Gaulin a répondu à cela: c'est une simple illustration, si vous voulez. Il y a bien d'autres situations où la question de responsabilité peut être soulevée, et ces exclusions et de telles circonstances, comme des mises à pied, émeutes, soulèvements, grèves, pénuries, sont choses communes, dans les contrats, les assurances, et les mots entre parenthèses laissent entendre que le Conseil pourrait même être protégé des conséquences de sa propre négligence. Il ne faudrait pas croire que cette extension limite le pouvoir général d'établir les termes et les conditions. Je pense que cet argument est plausible jusqu'à un certain point, et je pense que la raison en serait l'ancienne règle *expressio unius est exclusio alterius*, c'est-à-dire la mention expresse de l'un exclut l'autre. Toutefois, je sais que les tribunaux dans notre monde moderne n'aiment pas se fier à cette disposition de *expressio unius est exclusio* et il est possible que le point soulevé par M. Gaulin ait une certaine autorité.

Il parle ensuite du mot «visant». Nous avons décidé que le mot «visant» ne comprenait pas l'élimination complète et dans sa réponse, M. Gaulin cite Quinn et Beales. Il dit:

[Text]

... it was held that a rule of law is "affected" by a statute which *destroys* the reason and basis of that rule, ...

And he gives a little summary of the case. Now, that is true as far as it goes, but the case does not hold that; the case held that the rule that a man had to be joined with his wife when his wife was sued in tort had to be abrogated by subsequent laws of the Northwest Territories. The law which had been introduced, being the law of England, included the rule that a woman during coventry could not be sued in her own name. The law that was introduced into the Northwest Territories was the law of England, except to the extent that it had been varied, modified, repealed, altered, modified, varied or affected ...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And waived. He also uses that word.

Mr. Eglington: And, with respect, I do not think "waive" appears in the statute. No, "waive" does not appear in the statute extending the law of England in 1870 to the Territories.

Now, the majority of the court held that the rule has been abrogated—and that word is expressly used—by a statute which said that a married woman during coventry could be sued in her own name, and only one judge dealt with the word "affecting". He held that in the context of the reception of English law and the elimination of one of those rules, he based himself on the destruction of the reason for the rule. The reason for the rule was that a man and woman were one legal person, and that basis having been destroyed by making them separate legal persons in the Married Women's Property Act and other statutes, that the rule itself had disappeared, and he says:

In my opinion it would not be right or sound to say such a thing.

That a rule of law does not affect that rule of law meaning the rule that a man had to be sued with his wife:

Is a law not affected when the whole reason for it is destroyed? I think it is not right to dissociate the rule of law from the reason of its adoption and to continue to look at the result, the bare rule, and treat it as unaffected, when the whole reason for it, the whole basis upon which it was built has been removed.

Now, I do not really think that that one paragraph out of the judgment of one judge of the Alberta Court of Appeal really gives a definitive ruling as to the meaning to be given to the word "affect" in every statute. After all, the decision was on the basis and in the context of the reception of English law and also in the context of the Married Women's Property legislation, and really does not relate at all to the question of affecting the civil rights or liabilities either of people who deal with the National Harbours Board or the Harbours Board themselves, and I do not really think the argument given there is particularly persuasive.

[Interpretation]

... on a soutenu qu'une règle de droit est «modifiée indirectement» par une loi qui supprime la raison et le principe de cette règle, ...

Il donne un résumé de la cause. C'est vrai jusque là, mais la cause ne s'en tient pas à cela; la cause soutenait que la règle de droit voulant que l'époux soit obligatoirement inclus à titre de défendeur lorsque son épouse est poursuivie en dommage, a dû être abrogée par des lois subséquentes des Territoires du Nord-Ouest. La loi qui avait été invoquée était la Loi de Grande-Bretagne, y compris la règle de droit voulant qu'une épouse ostracisée ne pouvait être poursuivie en son propre nom. La Loi invoquée dans les Territoires du Nord-Ouest est la loi anglaise, soit dans la mesure où elle a été ou peut être abrogée, changée, écartée ou modifiée indirectement.

Le coprésident (M. McCleave): Et écartée, c'est le mot qu'il a utilisé.

M. Eglington: Et, sauf votre respect, je ne crois pas que «écartée» paraisse dans la Loi. Non, «écartée» ne paraît pas dans la Loi étendant l'usage de la loi anglaise dans les Territoires en 1870.

La plupart des tribunaux soutenaient que ces règlements avaient été abrogés—et ce mot est expressément utilisé—par loi qui disait qu'une femme mariée, pendant qu'elle était ostracisée, pouvait être poursuivie en son propre nom, et un seul juge seulement s'est servi du mot «visant». Il soutenait que dans le contexte de l'acceptation de la loi anglaise, et l'élimination d'un de ces règlements, il se fondait sur la destruction des motifs de ces règlements. La raison du règlement, c'était qu'un homme et une femme étaient une personne juridique et que cette base ayant été détruite, en les séparant légalement en vertu de la Loi sur la propriété des femmes mariées et d'autres lois, la règle elle-même disparaissait. Il a déclaré:

A mon avis, ce ne serait pas juste ou sensé de dire une telle chose,

soit qu'une règle de droit n'affecte pas une autre règle de droit, ce qui veut dire qu'une règle voulant qu'un époux soit poursuivi avec son épouse:

Est une loi qui n'est pas visée lorsque la raison entière de cette loi est détruite. Je pense qu'il n'est pas juste de dissocier la règle de droit de la raison de son adoption et de continuer à considérer le résultat la règle même, et de la traiter comme étant non visée, lorsque la raison globale de cette règle, la base même sur laquelle elle a été construite est enlevée.

Je ne pense pas que ce paragraphe tiré d'un jugement d'une juge de la Cour d'appel de l'Alberta donne vraiment une décision définitive quant à la signification du mot «visant» dans chaque statut. Après tout, la décision était fondée sur la base, et dans le contexte de l'acceptation de la Loi anglaise, et également dans le contexte de la Loi concernant la propriété des femmes mariées, et n'est vraiment pas du tout reliée à la question de viser les droits ou les responsabilités civils, soit pour les personnes qui s'occupent du Conseil des ports nationaux soit pour le Conseil lui-même. Je ne pense pas que l'argument donné ici soit bien persuasif.

[Texte]

• 1145

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask, Mr. Counsel, whether the judgment of that one judge was part of the *ratio decidendi* of the case?

Mr. Eglington: No. He was in the majority but the majority did not base themselves on the word "affect". They simply held that the rule had been abrogated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And he simply added this as a sort of appendix to the judgment of the court.

Mr. Eglington: That is right; yes. So it is not a judicial pronouncement on the meaning to be given to the word "affect", even in that situation. But the situation in which he addressed himself to the meaning of the word "affect" does not really, I would suggest, relate to the civil liability in the contract of the Harbours Board.

The other on page 5: The fact that the parenthetical phrase is confined to officers and employees of the Board and does not extend to its agents, being neither officers nor employees, may not be without significance.

And the response:

The Governor-in-Council's power . . . explicitly extends to protection of the Board against its *own* negligence. This implies that the Governor-in-Council has the power to protect the Board against any *vicarious* liability it may have for the acts of those who are not its officers or employees but only its agents . . .

That is, I think, a perfectly sound and correct riposte to the objection that was taken. I think the objection or, rather suggestion that we made was wrong, and the answer was perfectly correct.

Senator Godfrey: Whose suggestion was that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: The one on page 5 that Mr. Gaulin labels as Objection 5.

Senator Godfrey: Right. Thank you.

Mr. Eglington: It was more, I suppose, in the way of a suggestion that was made as to the meaning to be given, but I think he destroys that one afterwards.

Objection 6 on the Churchill Tug Tariff. That was the section that . . .

purports to fasten a civil liability on the owner of a vessel . . .

The response was that

Section 14(1)(e) does, however empower the Governor-in-council to make by-laws including the stipulation of the terms and conditions upon which such use . . . may be made or service performed (by the Board).

Now, it may be true that the imposition of a liability is a term or condition, but it does not seem to be within the contempla-

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je vous demander, monsieur le conseiller, si le jugement de ce juge faisait partie du *ratio decidendi* de la cause?

M. Eglington: Non. Il faisait partie de la majorité, mais la majorité ne s'est pas fondée sur le mot «visant». Ils ont simplement soutenu que la règle avait été abrogée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il a simplement ajouté ceci comme appendice au jugement de la Cour.

M. Eglington: C'est exact. Par conséquent il ne s'agit pas d'une déclaration judiciaire sur la signification qui doit être donnée au mot «visant», même dans cette situation-ci. Mais dans la situation qu'il avait soulevée lui-même pour ce qui est de la signification du mot «visant» cela n'a pas de rapport avec la responsabilité civile du contrat du Conseil des ports nationaux. L'autre objection, à la page 5:

Le fait que la parenthèse soit restreinte aux fonctionnaires et employés du Conseil et n'englobe pas les agents qui ne sont ni ses fonctionnaires ni ses employés est peut-être sans importance.

La réponse:

Le pouvoir du gouverneur en conseil—s'étend explicitement à la protection du Conseil des conséquences de ses propres négligences. Cela signifie que le gouverneur en conseil a le pouvoir de protéger le Conseil contre toute responsabilité pour faute d'autrui dont il pourrait être tenu par suite des actes de ceux qui ne sont ni ses fonctionnaires ni ses employés, mais seulement ses agents . . .

Je pense qu'il s'agit là d'une réponse correcte et bien sensée à l'objection soulevée. Je crois que l'objection ou plutôt la suggestion que nous avons soulevée était erronée et la réponse est parfaitement exacte.

Le sénateur Godfrey: De quelle suggestion parlez-vous monsieur Eglington?

M. Eglington: La suggestion à la page 4, celle que M. Gaulin désigne comme la cinquième objection.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Merci.

M. Eglington: C'était plutôt je crois sous forme de suggestion que cela avait été fait quant à la signification à donner, mais je pense qu'il la détruite par après.

La sixième objection concernant le tarif de remorqueur à Churchill, c'est-à-dire la section qui

a pour objet d'imputer la responsabilité civile aux propriétaires de navires . . .

La réponse c'est que

l'alinéa 14(1)(e) de la loi accorde toutefois au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements et notamment des termes et des conditions auxquelles un tel usage . . . peut être fait ou un tel service rendu (par le Conseil).

Eh bien, c'est peut-être vrai que l'imposition d'une responsabilité est un terme ou une condition; mais cela ne semble pas du

[Text]

tion of Section 14(1)(e) at all. To admit that argument is to say that the board could impose any condition it liked, however outrageous or ridiculous, and effectively, by doing so, preclude anybody from taking advantage of their services. If they are worried about their cost they could so cut down on the number of people willing to avail themselves of the board's services that they would not lose any money at all by imposing any condition. I do not think one can interpret the statutes in any event; the conditions and terms which are to be imposed must surely be those that were in the contemplation of the statute.

Objection 7:

Persons cannot be expected to indemnify the Board against any or all claims which arise... whether or not those claims can be or have been made out at law.

The point that is made here in response is that the board wants to be in the position to avoid, I suppose, even the settling of this issue, and just say to the user. "This claim has been made. Are you satisfied? We are not interested in whether it is a valid claim or not. You pay."

The final paragraph on that point:

It is submitted that provisions such as the latter are intentionally broader so as to protect the Board against the expense of investigating and litigating even unproved claims... This is similar to the services provided by insurance companies...

It may be the case, but an insurance company is, after all, subrogated to the rights of the individual and I do not really think the Harbours Board is to be equated to an insurer. I do not think one can draw any deduction from that, because the analogy simply is not correct. The Harbours Board is not in the business of insuring people. It is simply trying to avoid all problems by saying to the users; If there is any problem you will pay, whether you have to by law or not.

On the Prince Rupert Electricity Tariff, labelled Objection 8, the board is at liberty to set any requirements at all, objection 8 the Board is at liberty to set any requirements at all about the before and after services installed but no guidelines or criteria are set out, so that the result could be arbitrary discretionary requirements. And the answer is that the board has to deal with electrical equipment from all around the world and it cannot really envisage the circumstances and the types of danger or equipment that it faces. In this situation I think we have to weight up the Committee's generally expressed desire for objective criteria against the reason that is put here: that they are faced with equipment and people for whom an objective criteria cannot be formulated.

• 1150

I am inclined to think the answer that is given to Objection 8 is, in fact, a very persuasive answer. So my conclusion is, that with the exception of the Prince Rupert electricity tariff,

[Interpretation]

tout être prévu par l'alinéa 14(1)e). D'admettre ces arguments équivaut à dire que le Conseil pourrait imposer toutes les conditions qui lui plaisent, même si elles sont outrageuses ou ridicules, et effectivement en ce faisant, empêche quiconque de profiter de ses services. Si le Conseil s'inquiète des coûts, il peut réduire le nombre des personnes voulant se prévaloir des services du Conseil afin que ce dernier ne perde pas d'argent du tout, en imposant des conditions. Je ne pense pas qu'on puisse interpréter les statuts de cette façon; des conditions et des termes qui sont imposés doivent sûrement être ceux qui étaient prévus par la loi.

Septième objection:

On en peut exiger des personnes qu'elles indemnisent le Conseil de toute réclamation que pourrait entraîner... que ces réclamations aient été ou non suivies en justice.

Le point qui est soulevé ici dans la réponse c'est que le Conseil veut être placé dans une situation où il peut éviter je suppose de régler une question afin de dire tout simplement à l'utilisateur: «Cette réclamation a été faite. Êtes-vous satisfait? Nous ne sommes pas intéressés à savoir s'il s'agit d'une réclamation valable ou non. Vous payez.»

Le dernier paragraphe sur ce point est le suivant:

Nous estimons que les dispositions de ce genre sont intentionnellement larges de façon à ce qu'elles protègent le Conseil des dépenses entraînées par les enquêtes et les constatations relatives aux réclamations non prouvées... Cette situation ressemble à celle des services fournis par les compagnies d'assurance...

C'est peut-être vrai, mais une compagnie d'assurance est après tout subrogée aux droits des particuliers et je ne crois pas vraiment que le Conseil des ports puisse se comparer à l'assureur. Je ne pense pas que l'on puisse tirer des conclusions de cela, car l'analogie n'est tout simplement pas exacte. Le conseil des ports n'assure pas les gens. Il ne fait simplement que tenter d'éviter tous les problèmes en disant aux utilisateurs: s'il y a un problème, vous payez, que vous ayez à le faire ou non par la loi.

Le tarif du service d'électricité de Prince-Rupert, qui fait l'objet de la huitième objection. Le conseil semblerait être libre d'établir toutes les exigences qui lui paraissent nécessaires, tant avant qu'après l'installation du service, mais aucune directive, ou critère, n'y est prévu de sorte qu'il pourrait en résulter que soit établies des exigences arbitraires et discrétionnaires. La réponse dit que le Conseil fait affaire avec des clients de toutes les parties du monde et qu'il ne peut pas vraiment prévoir les circonstances et les genres de dangers, les types d'équipement éventuels. Dans ce cas, je pense qu'il nous faut comparer le désir qu'exprime généralement le Comité pour obtenir des critères objectifs avec la raison qui nous est donnée: qu'ils ont à travailler avec de l'équipement et des employés pour lesquels des critères objectifs ne peuvent être établis.

Je suis porté à croire que la réponse apportée à la 8^e objection est, en réalité, une réponse persuasive. La conclusion est donc qu'à l'exception du tarif du service de l'électricité de

[Texte]

the Committee would still be quite justified in maintaining that Section 14(1)(e) does not extend to the exclusions of liability, into the passing of liabilities that is being sought to be achieved in these several regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, you would regard the reply to Objection 5 as reasonable, too.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, do you suggest then, Mr. Counsel, that we should reply to Mr. Gaulin's letter indicating this?

Mr. Eglington: Well, if that is the Committee's wish, and indicating that, independently of the question of diaries, the Committee is of the view that exclusions of civil liability ought not to be made by regulation.

Mr. Béchard: I agree with that, Mr. Chairman. But I myself am not satisfied with those answers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the will of the Committee? Senator Godfrey? I gather that is the one which you should receive then, Mr. Eglington.

The next item is SOR/76-256, dealing with the proclamation setting aside lands as reserves for national parks built in Canada. And in this instance we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Ross of July 13, 1976, and Mr. Ross's reply of July 30, 1976, which is to be printed herewith.

July 13, 1976

A. S. Ross, Esq.
Privy Council Office
Dept. of Justice
344 Wellington Street
Room 2146
West Memorial Building
OTTAWA, Ontario

Dear Mr. Ross:

Re: SOR/76-256 Proclamation Setting Aside Lands as
Reserves for National Parks of Canada

I am a little puzzled as to why the above Proclamation has been regarded as a regulation and write to seek enlightenment.

I take it that as a regulation, the Proclamation was regarded as having been issued "in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament." And yet so many other Proclamations and instruments are not so regarded when they designate, set aside, bring into effect, etc.

Consequently, I shall be glad if you will kindly let me know why the setting aside of lands under Section 11 of S.C. 1974

[Interprétation]

Prince-Rupert, le Comité serait quand même justifié en maintenant que l'alinéa 14(1)(e) ne s'étend pas aux exclusions de responsabilité, au transfert des responsabilités que l'on cherche à réaliser dans plusieurs de ces règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous croyez que la réponse à la cinquième objection est raisonnable également?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que vous proposez, monsieur le conseiller, que nous répondions à la lettre de M. Gaulin en lui soulignant ce fait?

M. Eglington: Si le Comité le désire, nous pourrions mentionner qu'indépendamment de la question d'échéancier, le Comité est d'avis que les exclusions de responsabilité civile ne doivent pas être faites par règlement.

M. Béchard: Je suis d'accord avec cela, monsieur le président, mais je ne suis quand même pas satisfait moi-même des réponses.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que le Comité est de cet avis? Sénateur Godfrey? Je suppose que c'est ce que vous devez recevoir, monsieur Eglington.

Le prochain document, DORS/76-256, a trait à la proclamation portant mise à part de terres à titre de réserves pour des parcs nationaux du Canada. J'ai à cet effet une lettre que M. Eglington adressait à M. Ross le 13 juillet 1976 et la réponse de M. Ross en date du 30 juillet 1976 qui doivent être imprimées ci-après.

13 juillet 1976

Monsieur A. S. Ross
Bureau du Conseil privé
Ministère de la Justice
344, rue Wellington
Pièce 2146
Immeuble Commémoratif-Ouest
OTTAWA (Ontario)

Monsieur,

Objet: DORS/76-256: Proclamation portant mise à part
de terres à titre de réserves pour des parcs nationaux du Canada

Je suis quelque peu déconcerté par le fait que la Proclamation ci-dessus mentionnée ait été considérée comme un règlement et je vous écris pour vous demander des explications.

Je crois comprendre que comme règlement, la Proclamation a été considérée comme ayant été lancée «dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré ou exercé en vertu d'une loi du Parlement.» Cependant, il y a beaucoup d'autres Proclamations et textes réglementaires qui ne sont pas considérés de la même façon quand ils désignent, mettent à part, mettent en vigueur, etc.

C'est pourquoi j'aimerais que vous ayiez l'obligeance de m'informer pourquoi la mise à part des terres stipulée par

[Text]

cap. 11 is regarded by the Crown as an exercise of a legislative power.

With kind regards,

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

Ottawa, Ontario
K1A 0H8
July 30, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments
Room 312, Victoria Building
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/76-256: Proclamation Setting Aside Lands
as Reserves for National Parks of Canada

I refer to your letter of July 13, in which you question why the above Proclamation has been regarded as a regulation.

Subsection 11(1) of the amending Act applies the *National Parks Act* to a reserve set aside by proclamation under that subsection as it applies to a park as defined in the Act. In the Act, "park" is defined as "any National Park of Canada". Section 3 of the Act provides that the lands described in the schedule include the National Parks of Canada. In effect, therefore, the Proclamation renders the reserve set aside subject to the same provisions of the Act and regulations under the Act as any national park described in the schedule to the Act. In the circumstances, in my view, the Proclamation constitutes a statutory instrument made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

Mr. Eglington: This, Mr. Chairman, really only serves to illustrate once again the niceties of the definition of regulations and statutory instruments. Mr. Ross has given his view that this proclamation is an exercise of the legislative power, and all sorts of other proclamations evidently are not. He merely illustrates the point that it is impossible to tell what is an exercise of a legislative power and what is not. What the

[Interpretation]

l'article 11 du chapitre 11 Status du Canada 1974 est considérée par la Couronne comme l'exercice d'un pouvoir législatif.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Conseiller
G. C. Eglington

Le 30 juillet 1976
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller,
Comité mixte permanent
des règlements et autres textes
réglementaires,
Le Sénat,
OTTAWA.

Monsieur,

Objet: DORS/76-256: Proclamation portant mise à part
de terres à titre de réserves pour des parcs nationaux du Canada

Le présente a trait à votre lettre du 13 juillet dans laquelle vous demandez pourquoi la proclamation ci-dessus est considérée comme un Règlement.

En vertu du paragraphe 11(1) de la Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux, celle-ci s'applique à une réserve mise à part par proclamation en vertu du paragraphe, de la même façon que la Loi s'applique à un parc tel que défini dans la Loi. Dans la Loi, le mot «parc» signifie «tout parc national du Canada». L'article 3 de la Loi stipule que les terres décrites à l'annexe comprennent les parcs nationaux du Canada. Par conséquent, la proclamation soumet la réserve mise à part aux mêmes dispositions de la Loi et du Règlement édictés en vertu de la Loi que tout autre parc national décrit à l'annexe de la Loi. Il me semble donc que la proclamation constitue un texte réglementaire adopté dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Conseiller juridique
A. S. Ross

M. Eglington: Voici de nouveau, monsieur le président, un exemple du bien-fondé de la définition des règlements et des textes réglementaires. M. Ross est d'avis que cette proclamation est un exercice d'un pouvoir législatif, et toutes sortes d'autres proclamations ne le sont évidemment pas. Il ne fait qu'illustrer le point qu'il est impossible de dire ce qui est un exercice d'un pouvoir législatif et ce qui ne l'est pas. Je ne peux

[Texte]

difference really is between this and claiming an area of a municipality for the purposes of the National Housing Act, I cannot see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Riley?

Senator Riley: In respect to this being a proclamation, had this come before the Committee, or does the Counsel initiate the request for explanations before they come before the Committee?

Mr. Eglington: On occasion, Senator Riley, I write to a department for an explanation. Sometimes I do not understand a section and I write for an explanation. Sometimes, as in this instance, there is nothing wrong with the proclamation, but I was curious as to why it turned up as a regulation when most proclamations in geographical areas, and so on, are simply treated as statutory instruments and not as regulations. I wanted to find out why, and that is the answer.

From the Committee's point of view it is excellent that this is treated as a regulation because it means it has to be registered in time, and it only has effect when registered, and so on. But there are four other proclamations which are not so treated, and, as you have seen, some of them are published months after the event.

Senator Riley: When they talk about proclamations, do they mean as was previously done, say, by Public Works and the National Harbours Board, that if they just file the plan in the registry office of an area that was to be expropriated without advising the individual owners within that order, would that be by proclamation?

• 1155

Mr. Eglington: No, Senator Riley, that would be the actual filing of the plan.

Senator Riley: Under the Act?

Mr. Eglington: Under the Act. That that would be a separate...

Senator Riley: And this has been modified now and they must advise the owners?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That might be done according to a provincial act...

Mr. Eglington: No, there is a Canada Expropriation Act and it adopts much improved procedures.

This was brought forward, really, just for explanation and to illustrate the continuing niceties of that definition.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then may we turn to SOR/76-309—Northern Canada Power Commission Regulations; and the commentary of counsel of September 10, 1976; and the Toronto *Globe and Mail* report; a letter of July 9, 1976 to Mr. Touchette; and the reply of August 25, 1976, now printed.

[Interprétation]

pas vraiment voir quelle est la différence véritable entre ceci et proclamer une région d'une municipalité aux fins de la Loi nationale sur l'habitation.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Riley?

Le sénateur Riley: Reste à savoir s'il s'agit d'une proclamation, est-ce que ceci a été porté à l'attention du Comité ou est-ce que le conseiller a pris sur lui de demander des explications avant de présenter le document devant le Comité?

M. Eglington: A l'occasion, sénateur Riley, j'ai écrit à un ministère pour demander une explication. Parfois, je ne comprends pas un alinéa et je demande qu'on me l'explique. Parfois, comme dans ce cas-ci, il n'y a rien d'inexact dans la proclamation, mais j'étais curieux de savoir pourquoi c'était un règlement lorsque la plupart des proclamations pour des régions géographiques, par exemple, ne sont simplement traitées que comme des textes réglementaires et non pas comme des règlements. Je voulais en connaître la raison.

Du point de vue du Comité, il est excellent que ce soit traité comme règlement, car cela signifie qu'il faut que ce soit enregistré à temps étant donné que la mise en vigueur ne commence qu'une fois que la proclamation est enregistrée. Mais il y a quatre autres proclamations qui ne sont pas traitées de cette façon, et parfois certaines sont publiées des mois après l'événement.

Le sénateur Riley: Lorsqu'ils parlent de proclamations, est-ce qu'ils veulent dire, comme cela a été fait précédemment, que cela a été fait par les Travaux publics et le Conseil des ports nationaux, que s'ils ne font que déposer le projet dans un bureau de registraire de la région, que le terrain sera exproprié sans que les propriétaires soient informés individuellement de cette ordonnance, est-ce que ce serait fait par proclamation?

M. Eglington: Non, sénateur Riley, il s'agit véritablement d'un dépôt du projet.

Le sénateur Riley: En vertu de la loi?

M. Eglington: Oui, en vertu de la loi. Il faut que ce soit distinct...

Le sénateur Riley: Cela a donc été modifié maintenant et il faut qu'ils en avisent les propriétaires?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Ça doit être fait selon la loi provinciale...

M. Eglington: Non, il y a la Loi sur les expropriations du Canada, qui a adopté bien des méthodes améliorées.

Ceci est présenté surtout pour vous expliquer et pour illustrer le bien-fondé de cette définition.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons maintenant le document DORS/76-309, Règlement de la Commission d'énergie du Nord canadien, et le commentaire du conseiller en date du 10 septembre 1976, le communiqué du *Globe and Mail* de Toronto, une lettre du 9 juillet 1976 à M. Touchette, et la réponse du 25 août 1976, que nous imprimons ci-après.

[Text]

SOR/76-309

NORTHERN CANADA POWER COMMISSION REGULATIONS, amendment

Northern Canada Power Commission Act

P.C. 1976-1097

September 10, 1976

1. The text of section 2(2)(c)(i) of this amendment (page 1521, nine lines from the bottom) is incomplete in the French version. It should read:

“... \$1.00 à \$2.50 par mois par kW, kVa, ou HP de circuit raccordé.”

2. The question of the consistency of the increased charges provided for in this amendment with the Anti-Inflation laws was raised with the Anti-Inflation Board. The correspondence is attached. The reply from the Board indicates that it will not be possible to judge of the lawfulness of the increases until some ten months after they came into effect. On 14th September counsel were advised that the Power Commission was still operating at a loss as at 30th June and that a Departmental Committee had been struck to consider the Commission's finances.

Perhaps the Board should be asked, as a matter of general principle, what action could be taken, either against a Crown instrumentality, or for the relief of its customers, in the event that price increases were to prove unjustifiable in the light of the instrumentality's financial position at the end of a compliance period.

3. The attached new report (*Toronto Globe & Mail* 13 November 1976) indicates that the Anti-Inflation Board has decided to adopt a somewhat different attitude to further increases in power rates proposed by the Northern Canada Power Commission.

SOR/76-309

Globe & Mail (Toronto) 13 November 1976

AIB requests delay in new power rates

OTTAWA (CP)—The Anti-Inflation Board has called upon the Northern Canada Power Commission, another federal agency, to postpone a proposed doubling of power rates until completion of a study by the Northern Development Department.

The commission, which under its charter is unable to incur a deficit in operations, proposed new rates that would have doubled charges in Yellowknife, N.W.T. The agency serves both the Northwest Territories and the Yukon, which fall under federal jurisdiction.

Jean-Luc Pepin, board chairman, said in a letter to James Smith, chairman of the commission, that he was concerned with the size of the increase. But he also said the board recognized there had been significant cost increases and that

[Interpretation]

DORS/76-309

RÈGLEMENT DE LA COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN—MODIFICATION

Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien

C.P. 1976-1097

Le 10 septembre 1976

1. Le texte du sous-alinéa 2(2)(c)(i) de cette modification (page 1521, à neuf lignes du bas) est incomplet dans la version française. On devrait lire:

«... \$1.00 à \$2.50 par mois par kW, kVa, ou HP de circuit raccordé.»

2. Le problème de la conformité de ces tarifs augmentés, prévus dans cette modification aux règlements anti-inflation a été signalé aux représentants de la Commission de lutte contre l'inflation. Voir la correspondance ci-jointe. La réponse de la Commission indique qu'il sera impossible de juger de la légalité de ces augmentations avant environ dix mois de mise en application. Le 14 septembre, les conseillers ont été informés que la Commission d'énergie fonctionnait encore à perte en date du 30 juin, et qu'un Comité ministériel avait été formé pour étudier la situation financière de la Commission.

Peut-être devrait-on demander à la Commission anti-inflation, comme question de principe général, ce qui pourrait être fait, soit contre un organisme de la Couronne, soit pour venir en aide aux clients de la Commission, si, après avoir été appliqués pendant une certaine période et à la lumière de la situation financière de l'organisme, les augmentations de tarifs s'avéraient injustifiables.

3. L'article de journal ci-joint (*Toronto Globe & Mail* 13 novembre 1976) indique que la Commission de lutte anti-inflation a décidé d'adopter une attitude quelque peu différente à l'égard d'augmentations subséquentes des tarifs proposées par la Commission d'énergie du Nord canadien.

SOR/76-309

Globe & Mail (Toronto) 13 November 1976

AIB requests delay in new power rates

OTTAWA (CP)—The Anti-Inflation Board has called upon the Northern Canada Power Commission, another federal agency to postpone a proposed doubling of power rates until completion of a study by the Northern Development Department.

The commission, which under its charter is unable to incur a deficit in operations, proposed new rates that would have doubled charges in Yellowknife, N.W.T. The agency serves both the Northwest Territories and the Yukon, which fall under federal jurisdiction.

Jean-Luc Pepin, board chairman, said in a letter to James Smith, chairman of the commission, that he was concerned with the size of the increase. But he also said the board recognized there had been significant cost increases and that

[Texte]

the laws governing the commission require it to be self-sustaining.

[Interprétation]

the laws governing the commission require it to be self-sustaining.

July 9, 1976

Le 9 juillet 1976

G. Touchette, Esq.,
Secretary,
Anti-Inflation Board,
P.O. Box 1750, Postal Station B,
Ottawa, Ontario K1P 6B1

Monsieur G. Touchette
Secrétaire
Commission anti-inflation
Case postal 1750 Succursale «B»
OTTAWA (Ontario) K1P 6B1

Dear Mr. Touchette:

Re: SOR/76-309, Northern Canada Power Commission Regulations, amendment

The above amendment increases certain charges of the Northern Canada Power Commission for the supply of electrical energy. As the Commission is subject to the Anti-Inflation Guidelines (section 4(3), as amended, and Schedule to Part I), I shall be glad of your confirmation that the increases provided for are in accordance with the Guidelines. I can then refer the amendment to the Standing Joint Committee.

Monsieur:

Objet: DORS/76-309 Règlement de la Commission d'énergie du Nord Canadien—Modification

L'amendement susmentionné accroît certains des frais qu'assume la Commission d'énergie du Nord canadien pour fournir l'énergie électrique. Comme la Commission est assujettie aux indicateurs anti-inflation paragraphe 4(3), modifié et l'Annexe à la Partie I, je vous serais reconnaissant de me confirmer si les augmentations prévues sont conformes aux indicateurs. Je pourrais ensuite renvoyer l'amendement au Comité mixte permanent.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

G. C. Eglington

August 25, 1976

Le 25 août 1976

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Joint Committee on Other Statutory
Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des autres textes
réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your July 9, 1976 letter regarding amendment SOR/76-309 to Northern Canada Power Commission Regulations.

We are unable, at this point in time, to determine the full effect of the May 1, 1976 electricity rate increases in relation to the Anti-Inflation Regulations. The Company's annual AI Compliance Period ends on March 31, the date ending their fiscal year. For the first AI Compliance Period, in that, NCPC incurred a substantial loss, the Company was in compliance with AI guidelines. The Company is currently operating in its second compliance period which ends on March 31, 1977. Until such time as the second compliance period results are known, we will be unable to establish the full impact of the May 1, 1976 increases.

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 9 juillet 1976 concernant le DORS/76-309, modification du règlement de la Commission d'énergie du Nord canadien.

Il nous est impossible pour le moment de déterminer toutes les répercussions qu'aura eues la hausse des tarifs de l'électricité du 1^{er} mai 1976, dans le cadre des mesures contre l'inflation. La période d'observation du programme de lutte contre l'inflation se termine pour la société, le 13 mars, soit la fin de son année financière. Au cours de la première période d'observation du programme de lutte contre l'inflation la CENC a subi des pertes considérables. La société en est actuellement à sa deuxième année d'observation, qui se termine le 31 mars 1977. Il nous sera impossible de déterminer les conséquences globales des hausses de tarifs du 1^{er} mai 1976 avant de connaître les résultats de la deuxième période d'observation.

Effective June 3, 1976 NCPC was added to the list of suppliers required to pre-notify the A.I.B. at least 30 days in

Depuis le 3 juin 1976, CENC fait partie des fournisseurs qui doivent aviser la CLCI au moins 30 jours avant de procéder à

[Text]

advance of introducing a price change which would increase annual domestic sales by more than 20%. In so doing the Company is required to submit a forecast of revenues and costs covering the first compliance period affected by the rate increase. We are currently reviewing data related to proposed November 15, 1976 increases in electricity rates under the terms of a contract the Commission has with Plains-Western Gas and Electric Co. Ltd., the distributor at Yellowknife. Once this review is completed, we will be in a better position to at least estimate how NCPC will stand for the year ending March 31, 1977.

We regret that we are unable to be more definitive at this time with regard to this subject. However, we would be pleased to keep you informed of the status of NCPC in relation to the Anti-Inflation Program as time progresses.

Yours truly,

D. H. Stewart,
Director,

Regulated Industries,
Prices and Profits Branch.

Mr. Eglington: I might say, Mr. Chairman, to add to the material that appears there, that subsequent to the writing of that particular comment, I did receive a telephone call from the Director of the Compliance Branch of the Anti-Inflation Board indicating that, in fact, the Anti-Inflation Board was trying to find ways and means to restrain the price increases of the Northern Canada Power Commission, and, in fact, asking my advice as to what they could do on Section 10 of the Northern Canada Power Commission Act. But they are in something, I think, of a cleft stick in that the Act lays down imperatives as to what is to happen, and there is not very much that can be done unless the Governor in Council absolutely refuses to countenance the rates. But the Anti-Inflation Board itself cannot get into the act.

Senator Lafond: Was he asking for your advice not seeking a legal opinion?

Mr. Eglington: I would not classify it as highly as that.

So that we are faced, really, here with a situation we have seen before, that it is a public undertaker and it is subject to the guidelines; but under the rules in the guidelines there is no way of telling till after the event whether there is excess revenue or not—and I would imagine, in the condition which the Northern Canada Power Commission finds itself, that there will be no excess revenue.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How do they generate their power up there? Is it done by gas, or is it done by a hydro process, waterfall, or just what?

Mr. Eglington: I do not know, Mr. Chairman. They are apparently, so I was told, in difficulties because they have built a tremendous generating capacity on which they are now ahead of demand, and that they now have to bear the carrying costs for the capacity that has been built.

[Interpretation]

une augmentation des prix qui accroîtrait les ventes intérieures annuelles de plus de 20 p. 100. Pour ce faire, la société doit soumettre les coûts et revenus estimatifs de la première période d'observation qui sera touchée par la hausse des tarifs. Nous étudions actuellement les données se rapportant à la hausse des tarifs de l'électricité projetée pour le 15 novembre 1976, en vertu d'un contrat que la Commission a conclu avec Plains-Western Gas and Electric Co. Ltd., le distributeur de Yellowknife. Une fois l'étude terminée, nous serions plus en mesure d'évaluer la situation de la CENC, du moins pour l'année financière se terminant au 31 mars 1977.

Nous regrettons de ne pouvoir vous renseigner plus précisément pour le moment. Toutefois, nous serions heureux de vous tenir au courant de la situation de la CENC, au fur et à mesure qu'avance le programme de lutte contre l'inflation.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur
Des industries assujetties au programme de lutte contre
l'inflation
Direction des prix et profits
D. H. Stewart

M. Eglington: Je dois dire, monsieur le président, qu'en plus des documents que nous avons ici, après avoir écrit ce commentaire, j'ai reçu un appel téléphonique du directeur de la surveillance de la Commission anti-inflation qui m'a dit que la commission cherchait des moyens pour restreindre les augmentations de prix de la Commission d'énergie du Nord canadien et en fait me demandait mon avis sur ce qu'il pouvait faire en vertu de l'article 10 de la Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien. Ils sont plutôt dans une impasse car la loi établit des impératifs sur ce qui va se produire et très peu peut être fait à moins que le gouverneur en conseil ne refuse absolument de sanctionner les taux. Mais la Commission anti-inflation elle-même ne peut pas s'immiscer dans la loi.

Le sénateur Lafond: Est-ce qu'on demandait vos conseils ou votre avis juridique?

M. Eglington: Je ne placerais pas cette demande dans une catégorie aussi élevée.

Par conséquent, nous avons affaire à une situation que nous avons déjà vue, il s'agit d'une entreprise publique soumise aux directives; mais en vertu des règlements des directives, il n'y a pas moyen de savoir avant l'événement s'il y aura des revenus excédentaires ou non—j'imagine que dans la situation où se trouve la Commission d'énergie du Nord canadien, il n'y aura pas de revenu excédentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Comment obtiennent-ils leur énergie là-bas? Est-ce que c'est fait par gaz, par électricité, des chutes ou quoi d'autre?

M. Eglington: Je ne sais pas, monsieur le président. Ils ont apparemment, me dit-on, des difficultés, car ils ont construit à très forte capacité et ils se trouvent maintenant à dépasser la demande et à devoir porter les frais financiers de l'entreprise.

[Texte]

Senator Riley: Is it by portable generator?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it is portable, Senator Riley, then you are trying to get them in New Brunswick and I am trying to get them in Nova Scotia.

Senator Riley: I think they do use portable generators up north.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, what do you suggest? The second paragraph of item 2 of your commentary reads: "Perhaps the Board should be asked, as a matter of general principle, what action could be taken, . . .".

Senator Godfrey: Well, I do not know. I do not think this is something that we should really carry on. I mean, they are losing money like mad and they are not . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Let us send them flowers but not add to the burden of their correspondence.

Mr. Eglington: Let us not direct it to the Canada Power Commission as a general inquiry because all the indications are that an inquiry would not really be worthwhile.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will leave that one alone, then. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Then we may we turn to SOR/76-317—The Shipping Inquiries and Investigations Rules, under the Canada Shipping Act. The commentary of counsel is appended herewith—one page in English, two pages in French. However, the French is double-spaced: So Miss Mayrand cannot have an objection to that. It is probably a little more readable, too.

SOR/76-317

SHIPPING INQUIRIES AND INVESTIGATIONS RULES

Canada Shipping Act

P.C. 1976-1125

October 25, 1976

Criteria 4 and 7

1. Section 7(1)(c) is somewhat worrying. If the words "in the opinion of the Minister" were deleted, the Ministry of Transport would still form the judgment of special skill or knowledge. If someone involved in an Enquiry wished to challenge the appointment of an assessor on the grounds that he did not possess special skill or knowledge in the matter to be investigated, the challenge could be made on objective grounds. As paragraph (c) is drafted, the operative criterion is not special skill or knowledge in the matter to be investigated but whether or not the Minister has formed a particular opinion. That opinion can not be challenged unless the result of it is so unreasonable as to show that, in forming his opinion, the Minister did not govern himself according to the purposes

[Interprétation]

Le sénateur Riley: Est-ce que c'est fait par générateurs portatifs?

Le coprésident (M. McCleave): S'ils sont portatifs, sénateur Riley, vous allez essayer de les faire venir au Nouveau-Brunswick et moi, je vais essayer de les avoir en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Riley: Je pense qu'ils se servent de générateurs portatifs dans le Nord.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'est-ce que vous proposez? Le second paragraphe de votre commentaire numéro 2 se lit ainsi: «Peut-être devrait-on demander à la Commission anti-inflation, comme question de principe général, ce qui pourrait être fait . . .».

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas. Je ne pense pas que nous devrions continuer. C'est-à-dire qu'ils perdent énormément d'argent et ils ne sont pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Envoyons-leur des fleurs mais n'ajoutons pas au fardeau de leur correspondance.

M. Eglington: Il ne faut pas adresser de demande de nature générale à la Commission de l'énergie du Nord canadien car tout semble indiquer qu'une enquête ne vaudrait vraiment pas la peine.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devrions donc mettre cela de côté. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Passons maintenant au document DORS/76-317—Règles sur les enquêtes et les investigations maritimes en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada. Les remarques du conseiller sont annexées ci-après, une page en anglais et deux en français. Toutefois, le français a été fait à double espace, M^{lle} Mayrand n'aura pas d'objection, c'est probablement plus facile à lire également.

DORS/76-317

RÈGLES SUR LES ENQUÊTES ET INVESTIGATIONS MARITIMES

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1976-1125

Le 25 octobre 1976

Critères 4 et 7

1. La formulation de l'Article 7(1)c) laisse quelque peu à désirer. Si l'on supprimait les mots «de l'avis du Ministre», le ministre des Transports pourrait malgré tout juger des aptitudes et des connaissances spéciales de l'intéressé. Si une personne concernée par une enquête souhaitait contester la désignation d'un assesseur en se fondant sur le fait que celui-ci ne possède pas d'aptitudes ni de connaissances spéciales concernant l'affaire faisant l'objet d'une investigation, la contestation serait possible à partir d'éléments objectifs. Selon la rédaction actuelle de l'alinéa c), le critère déterminant n'est pas l'existence des aptitudes et des connaissances spéciales concernant l'affaire faisant l'objet d'une investigation, mais l'avis particulier du Ministre. Cet avis ne peut pas être contesté à moins que

[Text]

of the enabling power and the regulations but by some collateral consideration.

In its context, this may be a small enough point. Yet the phrase "in the opinion" is constantly found to recur in situations such as this one. Its removal does not hamper or restrict administrative ease or convenience. But it does result in an objective test, thus erecting one barrier to arbitrariness and capriciousness. In other words, the excision of the phrase removes one defence available when a decision has been made improperly or wantonly.

2. Discrepancies between the French and English texts:

section 5(1)—The first line of this subsection should read "lorsque le Ministre a ordonné la tenue d'une investigation...". The definition of "enquête" in section 2 of the Rules refers to the word "inquiry" not to the word "investigation".

Section 6(4)—The first part of the French version is ambiguous because "pour des raisons de constitution irrégulière" seems to refer to the investigation, not to a person as a party. It should read:

"Une investigation ne doit pas échouer pour la raison qu'une personne a été ajoutée de manière irrégulière ou omise comme partie, mais..."

or words to that effect.

• 1200

Mr. Eglington: This, Mr. Chairman, is our old friend "in the opinion of", and in this context it struck me that the section would be just as easy to administer and just as suitable to the circumstances if those words were deleted. The Ministry of Transport would still have to make the determination whether somebody possessed the special skill or knowledge and there would not be that extra barrier to give it unanimity that is created or is thought to be created by the granting of the power under subjective terms.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Section 7(1)(c) deals with assessors.

Mr. Eglington: Yes. Special people who in the opinion of the Minister have special skills are an exceptional category over and above those who have certificates of competency, and then there is the third category of a person who may be appointed; people who in the opinion of the Minister have special skill or knowledge in the matter to be investigated, though it is true, of course, that somebody has to make...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sort of a catch-all.

Mr. Eglington: It has to be...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A jack-of-all-trades perhaps who possesses some...

[Interpretation]

ses conséquences fâcheuses ne fassent apparaître qu'en prenant sa décision, le Ministre n'a pas agi conformément aux objectifs du pouvoir dont il est investi ni conformément aux règlements, mais en fonction de quelque autre considération accessoire.

Dans son contexte, cette remarque peut paraître mineure. Cependant, l'expression «de l'avis de» revient constamment dans des situations analogues. Sa suppression ne gêne ou ne restreint nullement les prérogatives de l'administration. Par contre, elle met l'accent sur le caractère objectif de la décision, dressant ainsi un obstacle aux caprices et à l'arbitraire. Autrement dit, la suppression de cette tournure fait disparaître un moyen de défense lorsque des décisions ont été prises à la légère ou à tort.

2. Manque de conformité entre les textes français et anglais:

Article 5(1)—La première ligne de ce paragraphe devrait être ainsi rédigée: «lorsque le ministre a ordonné la tenue d'une *investigation*...». La définition du mot «enquête» donné à l'article 2 des Règles correspond au mot «inquiry» et non au mot «investigation».

Article 6(4)—La première partie de la version française est ambiguë, car l'expression «pour des raisons de constitution irrégulière» semble faire référence à l'investigation et non à une personne en tant que partie. Il faudrait pouvoir lire:

«Une investigation ne doit pas échouer pour la raison qu'une personne a été ajoutée de manière irrégulière ou omise comme partie, mais...».

ou une formule équivalente.

M. Eglington: Voilà de nouveau, monsieur le président, notre vieil ami «de l'avis de» et d'après le contexte, ce qui me frappe, c'est que cet article serait aussi facile à appliquer et conviendrait aussi bien aux circonstances si ces mots étaient retranchés. Le ministre du Transport aurait quand même à juger des aptitudes et des connaissances spéciales de l'intéressé et il n'y aurait pas cet obstacle additionnel pour lui donner l'unanimité qui est créé ou qui est censé être créé en accordant ces pouvoirs en ces termes subjectifs.

Le coprésident (M. McCleave): L'article 7(1)c) traite des assesseurs.

M. Eglington: Oui. Des gens spéciaux qui, de l'avis du ministre, ont des aptitudes et des connaissances spéciales qui les placent dans une catégorie exceptionnelle, au-delà de ceux qui ont des certificats de compétence, et il y a ensuite la troisième catégorie d'une personne qui peut être nommée; des personnes qui, de l'avis du ministre, ont des connaissances et des aptitudes spéciales concernant l'affaire faisant l'objet d'une investigation. Il est vrai, évidemment, qu'une personne doit avoir...

Le coprésident (M. McCleave): Qui peut tout faire.

M. Eglington: Il faut que ce soit...

Le coprésident (M. McCleave): Un maître Jacques peut-être qui possède certaines...

[Texte]

Mr. Eglington: Or there may be some special problem and they want to get someone who does not have a certificate of competency. But the section reads just as well and is just as effective if it is a person who possesses special skill or knowledge. The officials in the Ministry will still have to have their list of people, or however it is they determine this, and they will form an opinion, but once that phrase "in the opinion of the Minister" goes in, what you are forced to challenge if someone does not like the assessor, for instance, and wants to get him dumped off the panel, is not qualifications but the opinion of the Minister, and that is much more difficult.

Senator Godfrey: But as that section is read, you could have somebody who has no skill or knowledge in the matter whatsoever appointed as long as the Minister thought he had.

Mr. Eglington: That is right. And you could not challenge that fact. We all have opinions.

Senator Godfrey: You would have to have an opinion as to whether he had a special skill. Somebody has to make the judgment.

Mr. Eglington: They do that all the time.

Senator Godfrey: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess, then, the opinion of Senator Godfrey and Counsel is shared, that the department should be asked why that phrase could not be left out and what would be the practice and perhaps the disadvantages that the department could see if that practice were carried out. So, Counsel, if you would do that.

We go then to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sorry. Is there any necessity for us to make any comment on the discrepancies between the French and English text? I presume those will be drawn to the attention of the proper authorities.

Senator Lafond: Just pass them at the coffee break to the department . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Lafond.

We have the Last Post Fund regulations, SOR 76-386, a brief commentary and a letter from Mr. Atkins to Mr. Eglington of November 2, 1976, printed herewith.

[Interprétation]

M. Eglington: Il peut y avoir un problème spécial pour lequel ils ne veulent pas quelqu'un qui aurait un certificat de compétence. Mais cet article se lit aussi bien et aussi efficacement si on parle d'une personne qui possède une compétence et des connaissances spéciales. Les hauts fonctionnaires du ministère devront quand même avoir une liste de leurs gens, ou quelle que soit la façon dont ils les choisissent, afin de se former une opinion, mais une fois que cette preuve a été ajoutée «de l'avis du ministre», ce à quoi vous êtes en butte si quelqu'un n'aime pas l'assesseur, par exemple, ou s'il veut le voir retiré du bureau, ce ne sont pas ses compétences mais l'avis du ministre et c'est beaucoup plus difficile.

Le sénateur Godfrey: Mais de la façon dont cet article est rédigé, vous pourriez avoir quelqu'un qui n'a ni compétence ni connaissances en la matière et qui serait nommé pour autant que le ministre pense qu'il les a.

M. Eglington: C'est exact. Et vous ne pourriez pas mettre ce fait en doute. Nous avons tous des opinions.

Le sénateur Godfrey: Il vous faudrait avoir une opinion à savoir si la personne a une compétence spéciale. Il faut que quelqu'un prenne la décision.

M. Eglington: C'est ce qu'ils font tout le temps.

Le sénateur Godfrey: C'est vrai.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense donc que l'opinion du sénateur Godfrey et du conseiller est partagée par vous et que nous devrions demander au ministère pourquoi cette phrase ne pourrait pas être omise, quelle serait la pratique, et peut-être quels désavantages verrait le ministère si c'était fait. Par conséquent, monsieur le conseiller, si vous voulez bien le faire.

Nous poursuivons . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi. Est-ce qu'il nous faudrait souligner les désaccords entre le français et l'anglais? Je suppose que la question a été portée à l'attention des personnes compétentes.

Le sénateur Lafond: Faites-les circuler lors de la pause café au ministère . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, sénateur Lafond.

Nous passons maintenant au document DORS/76-386, Règlement concernant la Corporation dite Last Post Fund, ainsi qu'au bref commentaire qui l'accompagne, et à une lettre que M. Atkins a adressée à M. Eglington le 2 novembre 1976, que nous annexons ci-après.

SOR/76-386

DORS/76-386

[Text]

LAST POST FUND REGULATIONS, amendment

Department of Veterans Affairs Act

P.C. 1976-1476

November 8, 1976

Explanatory Note

The new section 2 of the above Regulations contains two paragraphs, in the first of which representation of another as a spouse is unqualified, while in the second the representation is qualified by the requirement that it have been made "publicly". The Department of Veterans Affairs has undertaken to remove this anomaly so that the text in both paragraphs will be the same. See letter of November 2, 1976 attached.

OTTAWA, Ontario
K1A 0P4
November 2, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
of the Senate and of
the House of Commons on
Regulations and other
Statutory Instruments,
C/O The Senate, Ottawa. K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/76-386, Last Post Fund Regulations,
amendment

I refer to your memorandum of October 7th and our interim reply of October 21st.

I understand that Mr. H. E. Robertshaw contacted you by telephone to advise that an amendment will be made to the Regulations to add the word "publicly" to the first representation of another as a spouse.

The Departmental Program responsible for the Last Post Fund Regulations will follow-up this matter.

Sincerely,

A. D. Atkins,
A/Director,
Management Advisory Services.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this is the first time we have ever had any dealings with Veterans Affairs; first for them and for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose really that they went through their blossoming period, as far as regulations are concerned, in the nineteen fifties.

[Interpretation]

RÈGLEMENT CONCERNANT LA CORPORATION
DITE LAST POST FUND—MODIFICATION

Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants

C.P. 1976-1476

Le 8 novembre 1976

Note explicative

Le nouvel article 2 du Règlement ci-dessus mentionné comprend deux alinéas, dans le premier on ne précise pas comment la présentation d'une personne comme son conjoint doit être faite alors que dans le second alinéa la présentation, pour être admissible doit avoir été faite «publiquement». Le ministère des Affaires des anciens combattants a décidé de faire disparaître cette anomalie pour que le texte des deux alinéas soit le même. Je vous renvoie à la lettre du 2 novembre 1976 ci-jointe.

Ottawa (Ontario)
K1A 0P4
2 novembre 1976

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires

A/S le Sénat, Ottawa. K1A 0A4

Cher Monsieur Eglington,

Objet: DORS/76-386, Règlements concernant la corporation dite Last Post Fund—Modification

Je vous renvoie à votre note du 7 octobre et à notre réponse provisoire du 21 octobre.

J'ai cru comprendre que M. H. E. Robertshaw a communiqué avec vous par téléphone pour vous aviser qu'une modification sera apportée au Règlement pour ajouter le mot «publiquement» à la première déclaration d'une autre personne comme conjoint.

Le programme du ministère responsable du Règlement concernant la Corporation dite Last Post Fund, poursuivra l'étude de cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Directeur adjoint
A. D. Atkins
Services consultatifs en gestion.

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que c'est la première fois que nous avons affaire avec les Anciens combattants, la première fois et pour eux et pour nous.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que leur beau temps est fini, du moins du point de vue des règlements, c'était dans les années cinquante.

[Texte]

Mr. Eglington: Well, they have a lot of regulations and this volume of amendments to them comes through but mainly on increased rates or allowances and so on. This is the first one that we have ever had any occasion to query.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To question them on.

Senator Godfrey: His answer is satisfactory in all respects.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the SOR 76-420, the Quarantine Regulations. This is a commentary, two points, printed herewith.

SOR/76-420

QUARANTINE REGULATIONS, amendment

Quarantine Act

P.C. 1976-1648

October 4, 1976

1. The Quarantine Act, as it appears in R.S.C. 1st Supplement cap 33, has been extensively amended by S. C. 1974-75-76 Cap 97. Although the enabling power itself has not been amended, the substance of the Act has been altered by the addition of the provisions referred to in the new section 29 of the Regulations, that is to say sections 8(2.2)(a), 8.1(4)(a) and 8.1(3). The Committee may wish to consider whether in such a case as this the subject should be put on alert through the recital of the amending statute in the preamble to the regulation. The Committee has previously restricted itself to requiring the recital of an amending statute when that statute affects the enabling power. The Committee has not yet been accommodated in this regard by the Department of Justice.

2. The new section 19(2) of the Act reads as follows:

“The Governor in Council may, from time to time, amend the schedule by adding thereto any disease the inclusion of which is, in his opinion, necessary for the preservation of public health in Canada or by deleting therefrom any infectious or contagious disease the inclusion of which he is satisfied is no longer necessary”.

Apart from the curious result that the Crown may add *any* disease but may only delete infectious or contagious diseases, the effect of this section is that the Crown may amend the statute without even making a statutory instrument on the Department of Justice's view of things, because section 19(2) contains no magic formula.

Mr. Eglington: The first point, Mr. Chairman, raises the question of what happens when a statute is in fact radically altered by an amendment. The enabling power to make regula-

[Interprétation]

M. Eglington: Eh bien, ils ont beaucoup de règlements et passablement de modifications à ces règlements mais surtout concernant les augmentations de tarifs ou d'allocations. C'est la première fois que nous devons leur adresser une demande de renseignement.

Le coprésident (M. McCleave): Pour les interroger.

Le sénateur Godfrey: La réponse est satisfaisante sous tous les rapports.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au document DORS/76-420, Règlements sur la quarantaine. Il s'agit d'un commentaire qui comporte deux paragraphes et que vous trouverez ci-après.

DORS/76-420

RÈGLEMENT SUR LA QUARANTAINE—MODIFICATION

Loi sur la quarantaine

C.P. 1976-1648

Le 4 octobre 1976

1. La Loi sur la quarantaine qui se trouve au chapitre 33 du premier supplément des Statuts révisés du Canada a été sensiblement modifiée par le chapitre 97 des Statuts du Canada 1974-1975-1976. Bien que le pouvoir habilitant n'ait pas changé en soi, le *fond de la Loi* a été modifiée par l'addition de dispositions dont traite le nouvel article 29 du Règlement, c'est-à-dire les alinéas 8(2.2)(a), 8.1(4)(a) et le paragraphe 8.1(3). Le Comité souhaite peut-être étudier si, dans un tel cas, il faudrait mentionner cette modification en citant la loi modifiante dans le préambule du Règlement. Jusqu'ici le Comité s'en est tenu à exiger l'exposé d'une loi modifiante lorsque celle-ci modifie le pouvoir habilitant. Sur ce rapport, le ministère de la Justice n'a pas encore donné satisfaction au Comité.

2. Le nouveau paragraphe 19(2) de la Loi se lit ainsi:

«Le gouverneur en conseil peut ajouter à l'annexe le nom de toute maladie ou en retrancher le nom d'une maladie infectieuse ou contagieuse, selon qu'il l'estime nécessaire ou non à la protection de la santé publique au Canada.»

En plus du résultat singulier voulant que la Couronne puisse ajouter *toute* maladie mais ne puisse supprimer que les maladies infectieuses ou contagieuses, cet article permet à la Couronne de modifier la Loi, sans avoir recours à un texte réglementaire selon l'opinion du ministère de la Justice puisque le paragraphe 19(2) ne renferme pas de formule magique.

M. Eglington: Le premier point, monsieur le président, soulève la question de ce qui peut se passer lorsqu'un statut est en fait sensiblement modifié. Le pouvoir habilitant à faire des

[Text]

tions is left the same but the actual substance of the statute is completely altered by it or completed or radically altered by amendment, and we in the past have said that if the enabling power is amended by an act subsequent to the Revised Statutes of Canada, that amendment should be recited in the preamble. I was wondering if the Committee wants to go further than that and say, when the whole statute has been turned around, that the person who reads the regulation should be put on alert in some way, that the act itself, even though the enabling power has not been amended, has been so amended as to change fundamentally the subject-matter in respect of which regulations may be made. If he does go to the Revised Statutes, he will say, there is actually nothing there about the subject-matter that is in the regulation. But if he is tipped off that the act was very much altered in 1975, he will know to go and look in there and see the subject-matter about which regulations may be made.

• 1205

An hon. Member: That is reasonable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would seem to me desirable in this matter to go beyond what we have hitherto suggested for the reasons counsel has just mentioned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do the suggestions of Senator Riley and the Joint Chairman meet your point, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: Yes. I think Senator Godfrey still has . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I do not want to hold things up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is our real last item of discussion this morning, unless someone has found something in the catch-all group.

Senator Godfrey: I do not want to hold up this meeting. I had not had a chance to go through this before the meeting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Just take your time.

Senator Godfrey: I do not quite follow what—I cannot understand the problem here.

Mr. Eglington: The point I am trying to get across, Senator Godfrey, is that the way the recital reads now, “pursuant to Subsection 19(1) of the Quarantine Act”, we have always said in the past that if the enabling power, Section 19(1), has been amended by 1974-75 statute, they should say that, the Quarantine Act as amended by 1974-75, etc.

In this instance the enabling power is exactly the same. It has not been touched, but the substance of the act has been radically altered by the insertion of a whole slew of new provisions. If the subject picks this up, say the Quarantine Act, and goes to the Revised Statutes, he will say, what the devil do they make regulations about all these matters for, because

[Interpretation]

règlements reste le même, mais la substance même du statut est complètement modifiée par ce pouvoir ou bien complètement ou radicalement modifiée par l'amendement, et nous avons dit par le passé que si le pouvoir habilitant était modifié par une loi subséquente aux Statuts révisés du Canada, l'amendement devrait être cité dans le préambule. Je me demandais si le Comité voulait aller plus loin que cela et dire, puisque toute la loi a été renversée, que la personne qui lit le règlement devrait être avertie d'une façon quelconque que la Loi elle-même, même si le pouvoir habilitant n'est pas changé en soi, a été modifiée d'une façon telle que le fond de la loi visée par les règlements en a été changé. Si le lecteur se reporte au statut révisé, il n'y verra rien concernant le sujet visé par le règlement. Cependant, si on l'avertit que la Loi a été modifiée substantiellement en 1975, il la consultera pour voir quels sont les sujets qui peuvent faire l'objet d'un règlement.

Une voix: C'est raisonnable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble qu'on devrait aller plus loin qu'on ne l'a fait précédemment, pour les raisons apportées par notre conseiller.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que les propositions du sénateur Riley et du coprésident répondent à votre question, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Oui. Je crois que le sénateur Godfrey a toujours . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je suis désolé, monsieur le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je ne veux pas retarder le débat.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que c'est le dernier sujet dont nous allions débattre ce matin, à moins que quelqu'un n'ait trouvé un autre sujet général.

Le sénateur Godfrey: Je ne veux pas retarder les choses. Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier tout cela avant la réunion.

Le coprésident (M. McCleave): Parfait. Prenez votre temps.

Le sénateur Godfrey: Je ne vois pas tout à fait . . . je ne vois pas le problème.

M. Eglington: Monsieur le sénateur Godfrey, de la façon dont le texte actuel est rédigé, c'est-à-dire «en vertu de paragraphe 19(1) de la Loi sur la quarantaine», nous avons toujours dit par le passé que si le pouvoir habilitant, paragraphe 19(1), a été amendé par la Loi de 1974-1975, on devrait trouver dans le texte, «la Loi sur la quarantaine dans sa forme modifiée par la loi de 1974-1975, etc . . . »

Dans le cas actuel, le pouvoir habilitant est exactement le même. On n'y a pas touché, mais le fond de la Loi a été modifié radicalement par l'addition de toute une série de nouvelles dispositions. Si on consulte la Loi sur la quarantaine, par exemple, et qu'on aille voir les statuts révisés, on se demandera pourquoi, diable, tous ces règlements, puisqu'on ne

[Texte]

they are not in the statute. But they were added by 1974-75-76, Chapter 97.

We have always followed the policy of trying to make these recitals as informative as possible to put people on the alert that they should look in the amending act. It seemed to follow logically that if we want to alert them to the fact that the enabling power has been altered, we should also want to alert them to the fact that the subject-matter in respect of which regulations may be made has been radically changed and added to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Senator Godfrey, that it is neatly put in the middle of that first paragraph:

The Committee may wish to consider whether in such a case as this the subject should be put on alert through the recital of the amending statute in the preamble to the regulation.

Senator Godfrey: Both acts have been amended since the revised statutes. It is just something I would like to give, if you do not mind, a little more consideration to.

I now understand. I now realize that I did understand what he was driving at.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Mr. Eglington was really dealing with the notice that the person affected by this particular act is given.

Senator Godfrey: I would like to give that a little more consideration as to what we are getting into if we have to draw to his attention that the main statute has been amended. Should that be always pointed out in the regulations?

Mr. Eglington: In this instance the new sections, 2.2, 8.14 and 8.13, are referred to in the regulations, but if people go to the Quarantine Act in the blue statutes, they will never find them. There should be some mechanism by which these people are told, go and look at 1973-74-75-76, Chapter 97.

Senator Godfrey: We really are extending that a lot. I have the original idea that the reference had to be to the enabling power. Now we are saying that we have also got to warn them that the act has been amended since . . .

Mr. Eglington: In dealing with . . .

• 1210

Senator Godfrey: So anybody who goes, surely, to the Act is going to have to check up as to whether it has been amended since. If he cannot find the section referred to in the regulation in the Act back in the revised statutes, he knows it is going to be amended.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is Mr. Eglington not telling us that in this particular case the regulation that was passed was passed as a result of an amendment to the original Act. But that is not set out. And so on a person could be puzzled, as Mr. Eglington is, in the professional capacity, as we are in our capacity as a Committee.

[Interprétation]

trouve rien à ce sujet dans la Loi. Mais la modification a été faite en vertu de statutes de 1974-1975-1976, chapitre 97.

Nous avons toujours essayé de donner le plus de renseignements possibles dans de tels cas, pour que les gens sachent qu'on doit se reporter à la Loi modificatrice. Logiquement, si nous voulons que les gens sachent que le pouvoir habilitant a été modifié, nous devrions aussi vouloir qu'ils sachent que le fond de la loi visée par un règlement a été modifié de façon importante et qu'on a ajouté certaines choses.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey, je crois que c'est très bien expliqué, au milieu du premier paragraphe:

Le Comité souhaite peut-être étudier si, dans un tel cas, il faudrait mentionner cette modification en citant la Loi modifiante dans le préambule du règlement.

Le sénateur Godfrey: Les deux lois ont été modifiées depuis la sortie des statuts révisés. C'est quelque chose que j'aimerais étudier un peu plus longuement, si vous ne vous y opposez pas.

Cela y est, je comprends, je vois que je ne comprenais pas où il voulait en venir.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que M. Eglington se demandait si on ne devait pas avertir la personne visée par cette loi.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais bien savoir ce que cela implique s'il faut mentionner la modification en citant la Loi modifiante. Devrait-on toujours trouver ce genre de chose dans le préambule d'un règlement?

M. Eglington: Dans ce cas-ci, les alinéas 2.2, 8.14 et 8.13 sont cités dans le règlement, mais si on se reporte à la Loi sur la quarantaine dans le Livre bleu des statuts révisés, on ne les y trouvera jamais. On devrait prévoir un mécanisme pour avertir les gens d'aller voir les statuts de 1973-1974-1975-1976, chapitre 97.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous allons un peu loin. Il me semble qu'à l'origine, nous n'avions qu'à mentionner le pouvoir habilitant. Maintenant, il faudrait aussi avertir les gens que la loi a été modifiée depuis . . .

M. Eglington: Lorsqu'il s'agit . . .

Le sénateur Godfrey: Donc quiconque se reportera à la loi devra vérifier si elle fut amendée depuis. S'il ne peut retrouver l'article auquel les règlements de la loi font allusion, il sait qu'elle va être amendée.

Le coprésident (M. McCleave): M. Eglington ne nous dit-il pas que dans ce cas-ci le règlement a été adopté suite à un amendement de la loi originale? Mais ce n'est pas établi clairement. Et une personne pourrait être embarrassée, comme l'est M. Eglington, à titre professionnel, comme nous le sommes en qualité de Comité.

[Text]

Senator Godfrey: Yes, but I would like you to draw up what you would think, in this particular case . . .

Mr. Eglington: We can put it on again.

Senator Godfrey: Oh yes, that is what I meant. I mean, I am not disagreeing with you at all. I am just saying that this is a fairly major policy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, that is fair enough.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I took it that an important phrase here was "in such a case as this", in the specific circumstances which the counsel has just described, not simply saying we must always say, amended by this and this, whatever.

Senator Godfrey: No. I think I am inclined to see exactly how he would draw it up, so we could see what we are getting into.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I gather that this probably is the will of the Committee. So Mr. Counsel or Miss Counsel, do it.

Mr. Eglington: The second point here is again just an illustration of our old friend, the definition of statutory instruments, the things that can be done without even making a statutory instrument.

Senator Godfrey: Yes, that would mean that obviously should be a statutory instrument. And I agree that they should have that power. I think in the Immigration Committee we want them to, because some diseases are no longer that infectious. You have broad general principles put into the Act without specifying, so that is fine. But I agree that they . . .

Mr. Eglington: . . . they should be statutory instruments.

Senator Godfrey: There is no question.

Mr. Eglington: You think it should or should not?

Senator Godfrey: Should—no question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the other items, Mr. Chairman, are without commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask whether we expect to take up next time the reply we have received from the Public Service Commission containing the immortal legal opinion?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I called, Mr. Chairman, Mr. Gallant, yesterday afternoon—as of this moment I still have not managed to get myself to him, but that is not his fault—to ask that he do come before us as we had wished to deal with his letter on the appointments and also the matter that Mr. Forrestall had raised with us a number of weeks back. I will try as soon as I go back to the office.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And this will then almost certainly be bound to come up to in connection with those others.

Mr. Eglington: Yes. I imagine we can get that translated by next Thursday.

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: Oui, mais j'aimerais entendre ce que vous pensez de ce cas particulier.

M. Eglington: Nous pouvons y revenir.

Le sénateur Godfrey: Oui, c'est ce que je voulais dire. Je ne suis pas en désaccord avec vous, pas du tout. Je dis simplement que c'est une politique très importante.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, c'est raisonnable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'un des membres de phrases importants était «dans un tel cas», dans les circonstances précises que le conseiller a décrites, en ne disant pas simplement que nous devons toujours indiquer «modifié par ceci et cela», quoi que ce soit.

Le sénateur Godfrey: Non. Je pense que je suis enclin à voir exactement comment nous le rédigerions, de sorte que nous verrions où nous allons.

Le coprésident (M. McCleave): Et je présume que c'est probablement la volonté du Comité. Alors, monsieur le conseiller, ou mademoiselle le conseiller, faites-le.

M. Eglington: L'autre aspect est simplement une illustration de notre vieil ami, la définition des textes réglementaires, des choses qui peuvent être faites sans même rédiger un texte réglementaire.

Le sénateur Godfrey: Oui, cela signifie qu'il est évident que cela devrait être un texte réglementaire. Et je suis d'accord qu'ils devraient posséder cette autorité. Je crois que c'est ce que nous désirons au Comité de l'immigration, parce que certaines maladies ne sont plus infectieuses. Il y a dans la loi des principes vastes et généraux sans précision, c'est très bien. Je suis d'accord que . . .

M. Eglington: Ce devrait être des textes réglementaires.

Le sénateur Godfrey: Cela va sans dire.

M. Eglington: Vous pensez que ce devrait l'être ou non?

Le sénateur Godfrey: Que cela devrait l'être, bien sûr.

Le coprésident (M. McCleave): Et les autres articles, monsieur le président, se passent de commentaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): La prochaine fois, allons-nous étudier la réponse que nous avons reçue de la Commission de la Fonction publique contenant l'immortel avis juridique?

Le coprésident (M. McCleave): J'ai appelé M. Gallant hier après-midi, mais jusqu'ici je n'ai pas encore réussi à le rejoindre, mais ce n'est pas sa faute, pour lui demander de comparaître devant nous pour discuter de cette lettre sur les désignations, et aussi de la question que M. Forrestall avait soulevée il y a de nombreuses semaines. J'essaierai de nouveau dès que je retournerai à mon bureau.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et ce sera probablement la même chose relativement aux autres.

M. Eglington: Oui. Je crois que nous pouvons obtenir la traduction d'ici jeudi prochain.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When would the meeting be next Thursday, Mr. Lahaie?

The Clerk: February 17, 3.30 p.m.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): 3.30 in the afternoon?

The Clerk: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that acceptable?

An hon. Member: Tentatively, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Tentatively? All right.

As soon as I go back to the office, I will try to have Mr. Gallant, but I should also let, I suppose, counsel know so that the plate will be full or super full as usual.

Mr. Eglington: If they come.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then next Thursday there will be an effort, not guaranteed, to have Mr. Gallant before us.

Thank you very much. And I am very pleased that the Senate is doing a superb job on our report, and I hope that my side of the business can get at it somehow, too.

Senator Godfrey: We have to adjourn the debate and I have to speak next. And Senator Forsey did not leave me very much to say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was about to say that Senator Godfrey had yet to speak, so the best was yet to come.

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we should all be over there jostling and trying to get our way in to get a seat for these occasions.

Thank you very much, and the meeting is adjourned.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Lahaie est-ce que la réunion serait jeudi prochain?

Le greffier: Le 17 février à 15 h 30.

Le coprésident (M. McCleave): Trois heures trente de l'après-midi?

Le greffier: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce acceptable?

Une voix: Plus ou moins, oui.

Le coprésident (M. McCleave): On essaie? Très bien.

Dès que je serai à mon bureau, je tenterai de rejoindre M. Gallant, mais je présume que je devrai dire au conseiller que, comme d'habitude, l'assiette sera pleine ou débordante.

M. Eglington: S'ils viennent.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Donc nous nous efforcerons d'avoir M. Gallant jeudi prochain, mais ce n'est pas sûr.

Merci beaucoup. Et je suis très heureux que le Sénat fasse un travail excellent sur le rapport, et j'espère que de mon côté je pourrai y arriver également.

Le sénateur Godfrey: Nous devons ajourner le débat et je suis le prochain orateur. Et le sénateur Forsey ne m'a pas laissé beaucoup de choses à dire.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais justement dire que le sénateur Godfrey doit parler, et que le meilleur est donc à venir.

Une voix: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, nous devrions tous être là et essayer de trouver un siège pour ces occasions.

Merci beaucoup. Et la séance est levée.

Issue No. 11

Thursday, February 17, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 11

Le jeudi 17 février 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin Godfrey
 Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard Béchard
Baldwin Brewin
Balfour Gauthier (*Ottawa-Vanier*)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel Yuzyk—(7)
Riley

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 17, 1977
(15)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1*).

On SOR/75-144 Ste-Scholastique (Blainterre Inc.) Regulations and SOR/73-81 Ste-Scholastique Leasing Regulations,

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Transport with respect to certain comments of the committee.

The Committee considered correspondence relating to SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/75-134 and SOR/75-609 Manpower Mobility Regulations, and amendments.

On SOR/76-272 Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment, SOR/76-292 British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-50 Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-53 Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-54 Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, amendment, SI/76-56 Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment, SI/76-67 Quebec Milk Marketing Levies (FPLI) By-law, amendment,

It was agreed,—That the Joint Chairmen correspond with the Minister of Agriculture and a copy of this letter be sent to Mr. Choquette, Chairman of the Canadian Dairy Commission.

The Committee considered SOR/72-103 Canadian Wheat Board Pension Regulations, SOR/76-6 Northern Careers Appointments Regulations, a letter from Mr. Eglington to The Master of the Royal Canadian Mint dated December 20, 1976 and the reply dated December 30, 1976; SOR/76-352 Charter Flight Apron Reservations Order, amendment, SOR/76-401 International Joint Commission Immunity Order.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 FÉVRIER 1977
(15)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

DORS/75-144—Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée) et le DORS/73-81—Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique,

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie la correspondance pertinente aux DORS/72-14, 73-245, 74-218, 75-134 et 75-609—Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre, et Modifications.

DORS/76-272—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification, DORS/76-292—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la C.-B.—Modification, TR/76-50—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Î.-P.-É.—Modification, le TR/76-53—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification, le TR/76-54—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—Modification, le TR/76-56—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification, le TR/76-67—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPLI)—Modification,

Il est convenu,—Que les coprésidents communiquent avec le ministre de l'Agriculture et qu'une copie de la présente lettre soit envoyée à M. Choquette, président de la Commission canadienne du lait.

Le Comité étudie le DORS/72-103—Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé, le DORS/76-6—Règlement sur des nominations pour les carrières dans le Grand Nord, une lettre de M. Eglington au directeur de la Monnaie royale canadienne, en date du 20 décembre 1976 et la réponse datée du 30 décembre 1976; le DORS/76-352—Ordonnance sur les réservations d'aire de trafic pour les vols d'affrètement—Modification, le DORS/76-401—Décret sur l'immunité de la Commission conjointe Internationale.

On SOR/76-415 Pacific Coast Marine Plant Regulations and SOR/76-636 Atlantic Coast Marine Plant Regulations,

It was agreed,—That consideration be deferred to a future meeting.

On SOR/76-464 Secondary Lead Smelter National Emission Standards Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the officials of the Department of the Environment.

The Committee considered SOR/76-622 Special Aviation Events Safety Order.

Ordered,—That a letter dated February 9, 1977 addressed to Mr. G. C. Eglington from Mr. Marcel Gingras, Secretary of The Public Service of Canada be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

The Committee considered SOR/76-345, SOR/76-585, SOR/76-654 and SOR/76-804 New Brunswick Fishery Regulations, amendments, SOR/76-391, SOR/76-652 and SOR/76-703 Customs Duties Reduction Regulations, amendments, SOR/76-392 and SOR/76-653 Customs Duties Reduction Regulations, amendments, SOR/76-462 Merchant Seamen Compensation Order, SOR/76-490 Playpens Regulations, SOR/76-492 Hazardous Products (Carpet) Regulations, SOR/76-508 and SOR/76-686 Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendments, SOR/76-511 Footwear and Tanning Industries Assistance Regulations, amendment, SOR/76-512 Ports Regulations, amendment, SOR/76-520 Gross Vehicle Weight Rating Regulations, SOR/76-534 Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, amendment, SOR/76-539 and SOR/76-705 N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendments, SI/76-33, SI/76-71, SI/76-80 and SI/76-154 Transfers of Duties, SI/76-74 Designating the Hon. O. E. Lang as Minister for Purposes of the Western Grain Stabilization Act, SI/76-76 Proclaiming the Representation Order to be in Force Upon the Dissolution of the 30th Parliament, SI/76-77 Proclamation (An Act to Amend the Unemployment Insurance Act, 1971), SI/76-78 Proclamation (Halifax Relief Commission Pension Continuation Act), SI/76-84 Village of Chetwynd Designated Area Order, SI/76-87 Criminal Appeal Rules 1972, amendment, SI/76-95 Pictou Public Harbour Limits Redefined by Proclamation, SI/76-100 Fire Prevention Week Proclamation.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 4:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/76-415—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte du Pacifique et le DORS/76-636—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique,

Il est convenu,—Que l'étude soit renvoyée à une prochaine séance.

DORS/76-464—Règlement sur les normes nationales de dégagement des fonderies du plomb de seconde fusion,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les représentants du ministère de l'environnement.

Le Comité étudie le DORS/76-622—Ordonnance sur la sécurité aéronautique (manifestation spéciale).

Il est ordonné,—Qu'une lettre adressée le 9 février 1977 à M. G. C. Eglington par M. Marcel Gingras, secrétaire de la Fonction publique du Canada, soit jointe *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Le Comité étudie les DORS/76-345, 76-585, 76-654 et 76-804—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modifications, les DORS/76-391, 76-652 et 76-703—Règlement de réduction des droits de douane—Modifications, les DORS/76-392 et 76-653—Règlement de drawback des droits de douane—Modifications, le DORS/76-462—Décret sur l'indemnisation des marins marchands, le DORS/76-490—Règlement sur les parcs pour enfants, le DORS/76-492—Règlement sur les produits dangereux (carpettes), les DORS/76-508 et 76-686—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modifications, le DORS/76-511—Règlement sur l'aide aux industries de la chaussure et du tannage—Modification, le DORS/76-512—Règlement sur les bureaux de douane—Modification, le DORS/76-520—Règlement sur le poids en charge d'un véhicule, le DORS/76-534—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs—Modification, les DORS/76-539 et 76-705—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNH—Modifications, les TR/76-33, 76-71, 76-80, 76-154—Transferts de fonctions, le TR/76-74—Désignation de l'honorable O. E. Lang comme ministre compétent en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'ouest, le TR/76-76—l'ordonnance de représentation proclamée en vigueur à compter de la dissolution du 30^e Parlement, le TR/76-77—Proclamation (Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage), le TR/76-78—Proclamation (Loi sur la prise en charge des prestations de la commission de secours d'Halifax, le TR/76-84—Décret sur la zone désignée du village de Chetwynd, le TR/76-87—Règles d'appel en matière criminelle (1972)—Modification, le TR/76-95—Limites du port de Pictou redéfinies par proclamation, le TR/76-100—Proclamation sur la semaine de prévention des incendies.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 17, 1977

• 1532

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think I may call the meeting to order even though the Joint-Chairman from the House of Commons is not yet here. But we have members from both Houses present.

There are one or two things that I think I should like to bring up before we get down to the ordinary agenda, if that is permissible.

I have had, and I assume—I am pretty sure—that the other chairman has had also a long letter from Mr. Cullen, the Minister of Manpower and Immigration with respect to certain statements in our report, and I think this ought to be considered at some time. I do not suppose it should be considered now, but I think it ought to be considered at least at the next meeting because there is a reference here, an objection taken to the statement that Manpower and Immigration manuals were refused to the Committee. This is contended to be a misunderstanding and it raises a number of issues on which I should like to comment and on which, I think, counsel might like to comment. But probably this letter should be circulated to the members of the Committee so that they can see what they think of it and we could discuss it at the next sitting. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.

Senator Godfrey: Just so we can give a little thought in the meantime . . . I do not mean the letter, or just the reply. Was there a misunderstanding?

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I do not think so, because the contention is, briefly, that we never made a formal request for the manuals.

While I am told that there were some informal discussions on this subject between Mr. McCleave and my predecessor, the only formal communication from the Committee was a letter dated July 21, 1975 from its counsel to our designated instruments officer asking whether the Department considered its manuals to be statutory instruments or regulations.

I am still quoting

In his reply dated November 5, 1975, our instruments officer conveyed the view of the Department that the manuals did not constitute either statutory instruments or regulations, invoking not the words of Subsection 2(d) (i) of the Statutory Instruments Act, but rather a paraphrase of the exception contained in subsection 2(d) (v).

• 1535

However, while Mr. Andras was apparently unwilling to circulate the Manual to members of the Committee, he had agreed to

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 17 février 1977

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous pouvons commencer la séance même si le coprésident n'est pas encore arrivé. Nous avons des représentants des deux Chambres.

Avant de procéder à l'étude de l'ordre du jour, j'aimerais vous faire part de quelque chose.

J'ai reçu, et je suis assez sûr que le coprésident aussi, une longue lettre de M. Cullen, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, au sujet de certains passages de notre rapport et je crois qu'il faudrait l'étudier à un moment donné. Par maintenant, mais probablement lors de la prochaine réunion parce qu'on nie ici que les manuels de la Main-d'œuvre et de l'Immigration aient été refusés au Comité. Le ministre dit qu'il y a eu malentendu et il soulève un certain nombre de points dont j'aimerais discuter ainsi que notre conseiller probablement. Cette lettre devrait peut-être être distribuée à tous les membres du Comité afin que nous puissions en discuter lors de la prochaine réunion. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est donc d'accord.

Le sénateur Godfrey: Afin que nous puissions y réfléchir . . . je ne veux pas dire réfléchir au contenu de la lettre, mais à notre réponse. Y a-t-il eu malentendu?

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, je ne crois pas, car la lettre dit que nous n'avons jamais demandé officiellement les manuels. Elle dit ce qui suit:

On m'a dit que M. McCleave et mon prédécesseur s'étaient entretenus à ce sujet, mais nous n'avons reçu aucune communication officielle du Comité. Le responsable des textes réglementaires a seulement reçu une lettre de votre conseiller, datée du 21 juillet 1975, dans laquelle il lui demandait si le Ministère jugeait que ses manuels constituaient des règlements ou textes réglementaires.

Je cite encore:

Dans sa réponse du 5 novembre 1975, notre responsable des textes réglementaires vous a fait part de l'opinion du Ministère, à savoir que les manuels ne constituent ni des textes réglementaires ni des règlements, conformément à l'exception contenue dans l'alinéa (2)(d)(v) et non pas aux termes de l'alinéa (2)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires.

Toutefois, bien que M. Andras ne semblait pas disposer du manuel distribué aux membres du Comité, il était prêt à le faire

[Text]

A compromise solution, in the event that the Committee made a formal request for the Manuals, whereby any Committee member or its counsel could have inspected these documents at departmental headquarters. Apparently the Committee considered our response of November 5 as an indication that the Department would not permit inspection of the Manuals for the purpose of determining whether or not they constituted statutory instruments, and for this reason no formal request was ever made. It is unfortunate that a misunderstanding arose on this point.

Well, as far as I am concerned, I have no recollection whatever—and I have consulted our counsel on this and neither of them has any recollection whatever—of any news being given to us of any compromise proposal, compromise solution, and the compromise suggestion is one that I myself should have regarded with some doubt, to say the least of it, and I think the letter ought perhaps to be circulated to the members of the Committee so that they can look at this.

The other part of the letter has to do with a statement in our report that “On an initial reading of the proposed new Immigration Bill... the Committee cannot find... any explicit power to waive immigration requirements on humanitarian grounds in individuals cases, other than by Ministerial permit”; and the Minister draws our attention to Clause 115, subclause (2), and clause 116, subclause (2), which he contends to make the provision which we said we could not find.

I think, on this, counsel would have something to say. Again I think both these matters ought to be brought up at the next meeting, more particularly because the minister says that if “the occasion arises during debate on the Committee’s Report, it would be appreciated if you could make my explanations known to your Senate colleagues.”

Well, I do not want to make any explanations known to Senate colleagues unless I am quite sure that the explanations are entirely in accord with the facts as known to the Committee. I am not accusing the Minister of misrepresenting anything: I am simply saying that there are statements in here, which are made as statements of fact, which find complete bank in my recollection and in the recollection of Mr. Eglington and Mlle Mayrand, and therefore I do not want to have anybody suggest to any of my Senate colleagues that we should take back anything until we know exactly where we are on the thing.

It is this letter from Mr. Cullen, Mr. Co-Chairman, that I was suggesting might be put on the agenda at the next meeting for discussion by the Committee. You received an identical letter, I gather, from what the Minister says at the end of his letter to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I probably did. I must add that I have been on the go ever since I arrived this morning and I have not seen it yet.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And it particularly concerns you as he intimates that there was some arrangement between you and Mr. Andras of which neither counsel nor

[Interpretation]

un compromis, au cas où le Comité aurait demandé les manuels officiellement et que tout les membres du Comité ou l’avocat du Comité puissent examiner ces documents au siège social du Ministère. Or, il semblerait que les membres du Comité aient interprété notre réponse du 5 novembre comme voulant dire que le Ministère opposait un refus à la demande d’examiner les manuels afin de décider s’il s’agissait ou non de règlements. C’est pour cette raison qu’aucune demande officielle n’aurait jamais été formulée. Il est malheureux qu’il y ait eu malentendu à ce sujet.

Pour ma part, je ne me souviens pas du tout, et j’en ai parlé à nos avocats qui ne s’en souviennent pas non plus, qu’on nous ait proposé un compromis, une solution de rechange, laquelle solution d’ailleurs j’aurais, pour ma part, envisagée avec quelque réserve, c’est le moins que je puisse dire. Je crois que nous devrions peut-être faire circuler la lettre parmi les membres du Comité de façon à ce qu’ils puissent en prendre connaissance.

L’autre partie de la lettre est au sujet d’une déclaration que nous avons faite dans notre rapport voulant que: «A la première lecture du nouveau projet de loi sur l’immigration... le Comité ne peut trouver... mention d’une prérogative explicite qui permettrait pour des raisons humanitaires, dans des cas particuliers, de contourner les normes visant l’immigration, sauf la prérogative du ministre»; le ministre attire notre attention sur l’article 115(2), et sur l’article 116(2), qui contiennent, prétend-il, les dispositions que nous disions ne pouvoir trouver.

Je crois que nos avocats auraient quelque chose à dire à ce sujet. De toute manière, je crois qu’il faudrait soulever ces deux questions à notre prochaine réunion, surtout parce que le ministre déclare que si «l’occasion se présente, au cours du débat sur le rapport du Comité, je serais heureux si vous pouviez faire connaître mes explications à vos collègues du Sénat».

Or, je ne tiens pas du tout à présenter des explications à mes collègues du Sénat, à moins d’être convaincu moi-même que ces explications concordent parfaitement avec les faits qu’ils connaissent. Je ne veux pas accuser le ministre de fausses représentations. Je dis simplement qu’il y a des déclarations dans cette lettre, des déclarations de faits qui ne trouvent aucun écho dans mon souvenir ni dans celui de M. Eglington et de M^{lle} Mayrand et, par conséquent, je ne tiens pas du tout à ce que mes collègues du Sénat retirent quoi que ce soit avant que nous sachions exactement où nous en sommes.

Il s’agit de la lettre de M. Cullen, monsieur le coprésident, que je pensais que nous pourrions peut-être mettre à l’ordre du jour, pour discussion, par les membres du Comité à la prochaine réunion. Vous avez d’ailleurs reçu une copie identique de cette lettre, si j’en crois ce que le ministre me dit à la fin de sa lettre.

Le coprésident (M. McCleave): Probablement. Je dois dire que je ne me suis pas arrêté depuis que je suis arrivé ce matin et que je ne l’ai pas encore vue.

Le coprésident (sénateur Forsey): D’ailleurs, cette lettre vous intéresse particulièrement, puisque le ministre laisse entendre que vous et M. Andras en étiez arrivés à une entente

[Texte]

myself have any recollection, although I am the first to admit that my increasing age and infirmities sometimes manifest themselves in a lapse of memory.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My discussion with his predecessor—and he is obviously referring to Mr. Andras—dealt not with the UIC side but the Immigration manuals, and I did have discussions, and he does refer to them in this letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But I do not recall our ever having a report with some compromise solution suggested. Had it been suggested, I think I should have remembered it because I regard the compromise solution as unsatisfactory, and I should undoubtedly have said so with my customary vigour.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My recollection of the conversation with Mr. Andras was that he was sympathetic, at that point, to making information available to the Committee and that it would be sent forward, if necessary, in a wheelbarrow, because there were such amounts available; but we never did receive it and obviously there was a change of mind by him when he had consulted with people within his department.

I think that probably sums up my intervention, and it was not a very long intervention. I did as I usually do: I go over and see a Minister and point out that the Committee is having its difficulties, and that is precisely what I did in that particular case.

• 1540

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had ventured to suggest before you arrived, Mr. Co-Chairman, that the letter might be circulated to the members of the Committee so that they could look at it and consider it carefully between now and the next meeting.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is that the agreement?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have the recurrence of what I regard as another phenomenon with which the bureaucracy confronts us from time to time, and it is here in SOR/75-144—Ste-Scholastique (Blainterre Inc.) Regulations, SOR/75-144 and SOR/73-81, the latter referring to Ste-Scholastique Leasing Regulations. Much of this before us, however, it should be noted had been before the Committee on June 26, 1975 and November 16, 1976 and January 27, 1977. What we have not had printed so far is the letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of July 8, 1976, since it follows up the letter of October 16, 1975. Perhaps that should be reprinted just to provide a sequence; then the reply of Mrs. Temple of July 20, 1976, which contains the famous phrase—all of this being printed. The phrase I refer to is Mrs. Temple's use of the expression "appear to contain a possible interpretation of the provisions referred to therein". Is this the second or third time now that we have received this particular reply?

[Interprétation]

dont ni notre avocat ni moi-même avons souvenir, bien que je sois le premier à avouer que mon âge avancé et mes infirmités se manifestent parfois par un manque de mémoire.

Le coprésident (M. McCleave): Mais pour parler avec son prédécesseur... très évidemment il parle de M. Andras... ne portait pas sur la CAC, mais bien sur les manuels de l'immigration dont il est question dans la lettre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais je ne me souviens pas qu'il y ait eu un rapport dans lequel il nous était proposé un compromis. Il me semble que si l'on nous avait fait une telle proposition, je m'en rappellerais, car j'estime en général que les compromis sont insatisfaisants et je l'aurais certainement dit avec ma verve habituelle.

Le coprésident (M. McCleave): Je me souviens que, lors de nos conversations, M. Andras semblait disposé à mettre à la disposition des membres du Comité les renseignements que nous voulions, qu'il nous les enverrait dans un tombereau, si nécessaire, parce qu'il y en avait tellement; mais nous ne les avons jamais reçus et, très évidemment, il a changé d'idée après avoir consulté ses collaborateurs au Ministère.

Je crois que cela résume mon intervention, intervention très abrégée. Comme c'est mon habitude, je vais voir le ministre et je lui fais remarquer que les membres du Comité ont des problèmes et, dans ce cas, c'est exactement ce que j'ai fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais proposé, avant votre arrivée, que la lettre soit distribuée aux membres du Comité de façon à ce qu'ils puissent l'examiner d'ici la prochaine réunion.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons maintenant le DORS/75-144, Sainte-Scholastique (Blainterre Inc.) qui est le DORS/73-81 se rapportant au Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique. Nous avons déjà examiné ces questions le 26 juin 1975, le 16 novembre 1976, et le 27 janvier 1977, mais la lettre adressée par M. Eglington à Mme Temple, le 8 juillet 1976, n'a pas encore été imprimée, cette lettre faisant suite à la lettre datée du 16 octobre 1975. On devrait peut-être la faire imprimer pour compléter le dossier; ensuite vient la réponse de M^{me} Temple datée du 20 juillet 1976, où figure la fameuse phrase utilisée par M^{me} Temple: «semblerait inclure une interprétation possible des dispositions qui sont évoquées». Cela fait la quatrième fois que l'on reçoit cette réponse.

[Text]

October 16, 1975

Your file: X2152-12

Mrs. Mary Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
Transport Canada Building,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario K1A 0N5

Re: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations

SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations

Dear Mrs. Temple:

Thank you for your letter of 9th instant.

I am always wary of seeming to disagree with those who are well experienced in the application of and background of regulations. However, I must confess that I can not see how it can be that paragraph 4(1)(b) of the Public Lands Grants Act is not restricted in precisely the same way in which paragraph 4(1)(a) is restricted. Does not the word "such", in the phrase "any such public lands" import into paragraph 4(1)(b) the entire restriction which qualifies "any public lands" in paragraph 4(1)(a)? It occurs to me that paragraph 4(1)(b) is restricted both by the requirement that the lands are not required for public purposes and by the restriction that there is no other provision in the law for the sale, lease or other disposition of the lands.

Yours sincerely

G. C. Eglington,
Counsel.

July 8, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations

SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regulations

Your file: X2152-12

Dear Mrs. Temple:

I refer to my letter of 16th October last in which I raised certain points which I rather expected you would, on the basis of your familiarity with the subject matter, demonstrate to be groundless.

I would appreciate your response as I would like to push these files towards some conclusion.

[Interpretation]

Le 16 octobre 1975

Votre référence: X2152-12

Mme Mary Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Immeuble Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet: DORS/75-144, Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée)

DORS/73-81, Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique

Madame,

Je vous remercie de votre lettre datée du 9 courant.

Il m'est toujours désagréable de sembler en désaccord avec ceux qui ont de l'expérience dans l'application et l'historique des règlements. Toutefois, je dois reconnaître que je ne comprends pas pourquoi on n'apporte pas à l'alinéa 4(1)b) de la Loi sur les concession de terres publiques, les mêmes restrictions que celles qui sont prévues à l'alinéa 4(1)a). L'expression «de cette nature» dans «toutes terres publiques de cette nature» n'apporte-t-elle pas à l'alinéa 4(1)b) les mêmes restrictions que celles qui entourent l'expression «toutes terres publiques» à l'alinéa 4(1)a)? Il me semble que l'alinéa 4(1)b) est restreint à la fois par l'exigence voulant que les terres ne soient pas destinées à des usages publics et par le fait qu'il n'existe pas d'autres dispositions dans la loi régissant la vente, la location ou d'autres utilisations des terres.

Veuillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington,
Conseiller.

le 8 juillet 1976

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique,
Ministère des Transports,
Ottawa.

Sujet: DORS/75-144, Règlement visant Sainte-Scholastique (Blainterre Incorporée)

DORS/73-81, Règlement sur les cessions à bail à Sainte-Scholastique

Votre dossier X2152-12

Madame,

Je me reporte à ma lettre du 16 octobre dernier dans laquelle j'avais soulevé certaines questions dans l'espoir que vous parviendriez à les prouver non fondées, étant donné vos connaissances en la matière.

Je vous serais obligé de bien vouloir me répondre à votre plus prompte convenance pour me permettre de clore ce dossier.

[Texte]

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

July 20, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel
 Standing Joint Committee on Regs.
 & Other Statutory Instruments
 The Senate
 140 Wellington Street
 Room 314
 Ottawa, Ontario

RE: SOR/75-144, Ste-Scholastique (Blainterre Incorporated) Regulations, SOR/73-81, Ste-Scholastique Leasing Regs.

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of July 8, 1976, I would like to point out that the opinions expressed by you in your letter of October 16, 1975 appear to contain a possible interpretation of the provisions referred to therein.

Yours very truly

Anita Geiges, secr.
 Departmental General Counsel
 Transport Canada
 Legal Services Group
 (for) per M. D. Temple (Mrs.)
 Legal Adviser (DGCT)

Mr. Eglington: No, it is the same reply on the same file. It has been before the Committee on several occasions. The last was in connection with the so-called hot files sent to Mr. Basford and sent back by him. On the last occasion when these were before the Committee, it was decided that a sufficient explanation had been given of the meaning that had been given to that term in conversations with Mr. Basford and Mr. Thorson, but we are now faced with the problem of what to do with the substance of the matter. When the department took one view, the Committee took another, and the department appears to be conceding that the view that the Committee took could be the correct one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is the soft answer which turneth away wrath and it is perhaps the first example of a new recorded message. I think it certainly raises the problem which counsel has just said it raises. What do we do when we are told, "Well, yes, there is that problem of interpretation. We have a different interpretation. Yours sincerely"? My own inclination would be to summon some responsible personage—I do not know who it would be, the Minister or the proper official—before the Committee and see what more we can fish out of him, but I do not know.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, have you a suggestion or two to make with regard to this?

Mr. Eglington: It is a point that I have foreseen for some time and it has now arrived and the Committee is faced with a

[Interprétation]

Veuillez agréer, madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 20 juillet 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller
 Comité mixte permanent
 des règlements
 et autres textes
 réglementaires
 Le Sénat
 OTTAWA

Objet: DORS/75-144, Règlement visant Ste-Scholastique (Blainterre incorporée) DORS/73-81, Règlement sur les cessions à bail à Ste-Scholastique

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 8 juillet 1976, j'aimerais souligner que les opinions que vous avez exprimées dans votre lettre du 16 octobre 1975 semblent contenir une interprétation possible des dispositions qui y sont mentionnées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Anita Geiges, secrétaire
 Conseiller général
 Transport Canada
 Direction du Contentieux
 pour: Mme M. D. Temple
 Conseiller juridique

M. Elington: C'est toujours la même réponse que l'on a remise au Comité à plusieurs reprises. La dernière fois, c'était à propos des dossiers dits délicats qui avaient été envoyés à M. Basford et qui lui avait été renvoyés à nouveau. La dernière fois que le Comité a examiné le problème, il avait été décidé que le sens du mot avait été suffisamment expliqué lors des conversations entre M. Basford et M. Thorson; reste à résoudre le fond du problème. Au départ, l'avis du Ministère était opposé à celui du Comité; maintenant il semblerait que le Ministère admet que c'est le Comité qui a raison.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comme quoi il vaut mieux agir par la douceur. Mais cela pose la question de savoir ce qu'il faut faire en cas d'interprétation contradictoire. Ce serait peut-être une bonne idée de convoquer un fonctionnaire haut placé, le ministre ou quelqu'un d'autre pour voir ce qu'il nous dira.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'est-ce que vous nous conseillez, monsieur Eglington?

M. Eglington: J'avais prévu que cela arriverait et la décision que le Comité devra prendre créera un précédent. Nous pour-

[Text]

precedent-setting decision. It will have to decide what procedure it is going to adopt in such cases. We could summon somebody. This is a matter of law; it is not a matter of policy or anything of that kind. I am not sure how much more that somebody could add to what Mrs. Temple has already given us. We may have to contemplate reporting the matter to the Houses. There are really only two avenues. To try and get more information out of the department or pursue the matter with higher officials—that is one line. Or, say that while this is the position they have taken, we have taken another one and report it.

• 1545

Senator Godfrey: I wonder if we should not . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, Senator Godfrey. Senator Lafond and then Senator Godfrey.

Senator Lafond: Mr. Chairman, it seems to me that digging further to get more information, after all the correspondence we have expended on this—and the same situation will undoubtedly present itself in other matters—there has to be a point at which we decide we have made a reasonable effort to obtain such information. The department thinks this, we think otherwise. We disagree. It seems to me also that we will get to a point in the future, if we keep in operation, where the substance of our reports will be a certain number of subjects on which we are not given sufficient information, we cannot get sufficient information, or we disagree with the interpretation given by Justice or the department or this or that or the other thing. This is the substance of our report to our respective Houses, and any further action that has to be taken is to be taken . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): By the Houses.

Senator Lafond: By the Houses.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But we have to get it before them, do we not? In some way?

Senator Lafond: Yes, well . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We make some kind of recommendation. They can amend it in any way they see fit, of course.

Senator Lafond: I would think we will get to the point where we have to submit periodical reports to our Houses where we say: Here is one item where we do not agree, here is one item where we did not get the satisfactory information, here is a series of items which, in our judgment, where we have made an honest effort to clear them out, we have not succeeded, so, ladies and gentlemen of both Houses, here it is. You are Parliament, you move.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am wondering, first of all, should we not sort of classify the difference of opinion? If they put up a reasonable alternative, even though we may not agree with it,

[Interpretation]

rions convoquer quelqu'un. C'est un problème juridique, non pas une question de politique. Je me demande à quel point une autre personne pourrait ajouter à ce que M^{me} Temple a déjà dit. Nous devons peut-être soumettre l'affaire à la Chambre et au Sénat. Nous n'avons d'ailleurs que deux moyens: soit chercher à obtenir davantage de renseignements du Ministère ou bien faire rapport en exposant les deux points de vue contradictoires.

Le sénateur Godfrey: Ne devrions-nous pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, sénateur Godfrey. Le sénateur Lafond a le droit et, ensuite le sénateur Godfrey.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président, depuis le temps que nous cherchons à obtenir de plus amples renseignements et que nous échangeons de la correspondance à cette fin, et étant donné que la même situation se reproduira sans aucun doute, il me semble qu'il vient un moment où nous devons décider que nous avons fait tous les efforts possibles pour obtenir les renseignements recherchés. Le Ministère semble croire ceci, alors que le Comité croit cela. Nous sommes en désaccord. Si nous continuons à fonctionner dans cette voie, il viendra un moment où nos rapports contiendront un certain nombre de sujets qui ne seront pas assez documentés. La situation est simple: soit que l'on nous refuse de l'information, soit que nous soyons en désaccord avec l'interprétation donnée par le ministère de la Justice ou par d'autres ministères. Voilà, en substance, le rapport que nous présenterons aux deux Chambres, et toute mesure subséquente devra être prise . . .

Le coprésident (M. McCleave): Par les deux Chambres.

Le sénateur Lafond: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Mais il faut que nous recevions cette information avant qu'elle ne soit transmise aux Chambres, n'est-ce pas?

Le sénateur Lafond: Oui, eh bien . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous présentons nos recommandations, et les Chambres peuvent les modifier de la façon qu'elles le désirent.

Le sénateur Lafond: Je pense qu'il faudra en arriver au point où nous présenterons aux deux Chambres des rapports périodiques. Ainsi, nous pourrions leur dire qu'il y a tant de questions sur lesquelles nous ne sommes pas d'accord, tant d'autres pour lesquelles nous n'avons pas reçu des données satisfaisantes, puis tant d'autres que nous n'avons pu réussir à régler, malgré tous nos efforts. Il ne nous restera plus qu'à demander aux représentants des deux Chambres, puisqu'ils sont le Parlement, de se prononcer.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Ne devrions-nous pas d'abord faire préciser les divergences d'opinions? Si nos interlocuteurs présentent une solution de rechange raisonnable, même si nous n'y sous-

[Texte]

but a reasonable argument, I can see where it would be a sort of stand off. But if we feel very firmly that they have not put up a reasonable explanation, and we are quite convinced, absolutely in our own minds, that we are right, then would not the thing—We are dealing with a legal officer of the department, should we not then write to the Minister and say: We have had this correspondence; we wanted you to know that in the opinion of the Committee we are firmly of the opinion that your legal adviser is wrong—and so on and so forth. Then at least do that and get it up to a higher level before—But I think we have got to categorize them, really, to see whether we go to the Minister. I think we should at least go above the person that Mr. Eglington is dealing with.

Mr. Eglington: Could I just intervene to say . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we will call on Mr. Goodale here and then . . .

Mr. Eglington: Well, it may help to make things . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington.

Mr. Eglington: There are other illustrations of the use, or reported use of the same power. These two sets are not the only ones, there are other illustrations. So we are not dealing with simply two isolated regulations; I think, from memory, there are four others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I would agree with Senator Godfrey's approach to the matter. There are cases, I suppose. In going through the files in the last several weeks we have come across cases. In reviewing Mr. Basford's response to the so-called "hot file", we found cases there, I think, where we still would maintain our disagreement, and in other cases it was the stand-off situation, and in other cases I think we would probably agree that the Minister is right. So I think that categorization is a correct one. Once we have come to that conclusion about what category certain cases fall into, I suppose we then have to decide their degree of seriousness and how we would take action on them. I really believe where we do feel we are in a serious case, where our disagreement with the departments is irreconcilable, that we should at least write to the Minister and draw to his personal attention the fact of the disagreement and ask him to offer what response he may care to offer to that point and indeed, perhaps extend to him an open invitation if he wants to come before us to justify or announce a change in the position his officials have taken. I think if we are dealing at all with a matter that strikes us as being serious, we should pursue it with someone beyond the legal office level. I think Senator Godfrey is quite right on that point.

• 1550

The Joint Chairman (Senator Forsey): Having done that, however, the moment may come when we shall have to take the line suggested by Senator Lafond, I think. Our ultimate recourse is to report to the two Houses.

[Interprétation]

crivons pas, nous pourrions chacun maintenir nos positions. Mais si nous sommes convaincus que nos interlocuteurs n'ont pas présenté d'explication raisonnable, et que nous avons raison, alors nous pourrions agir autrement. Étant donné que nous faisons affaire avec un conseiller juridique d'un ministère ne pourrions-nous pas écrire au ministre, lui faire part de la correspondance que nous avons échangée, et lui faire savoir que le Comité est convaincu que le conseiller juridique a tort de s'en tenir à la position qu'il a adoptée, etc. Cela nous permettrait de porter l'affaire à un niveau beaucoup plus élevé avant . . . Il faut diviser les cas en catégorie, avant de décider si nous nous présentons devant le ministre ou non. Il faudrait au moins nous présenter devant quelqu'un de plus haut placé que la personne avec qui fait affaire M. Eglington.

M. Eglington: Puis-je vous interrompre . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions faire appel à M. Goodale de temps en temps . . .

M. Eglington: Cela pourrait nous aider de . . .

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Il existe d'autres exemples de la prétendue utilisation des mêmes pouvoirs. Les deux cas à l'étude ne sont pas les seuls. Je pense, si je ne me trompe, qu'il y en a quatre autres.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Monsieur le président, je souscris à la méthode proposée par le sénateur Godfrey. Depuis que nous avons commencé à parcourir les dossiers, il y a plusieurs semaines nous avons rencontré bien des cas différents. En étudiant la réponse qu'avait apportée M. Basford au prétendu «dossier délicat», nous avons constaté que dans certains cas, nous maintenions notre désaccord, que dans d'autres cas, nous pouvions en arriver à une situation d'équilibre, et que dans d'autres encore, nous étions d'accord avec la solution du ministre. Il serait donc souhaitable de procéder à la division par catégorie proposée. Une fois que nous aurons décidé de la catégorie dans laquelle tombe les cas, nous pourrions discuter de leur gravité et nous entendre sur les mesures à prendre. Dans un cas sérieux où notre désaccord avec les ministères est irrémédiable, nous devrions écrire au ministre, attirer son attention sur le fait que nous sommes en désaccord avec son ministère, et lui demander de nous répondre, s'il le désire, quitte à l'inviter à se présenter devant nous pour justifier son ministère ou pour annoncer le changement de position de ses fonctionnaires. Je crois que si nous voulons réellement nous occuper d'une question qui nous paraît grave, nous devrions la présenter à un niveau supérieur à celui du conseiller juridique. Je crois que le sénateur Godfrey a raison dans ce cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et pourtant, même si vous procédez ainsi il viendra un temps où il faudra procéder comme le sénateur Lafond l'a préconisé, je pense. Notre dernier recours c'est auprès des deux Chambres.

[Text]

Mr. Goodale: Oh, indeed. That is the bottom line. If the Minister fails to persuade us or we to persuade him, then our only recourse is to refer it to Parliament.

Senator Riley: Where would normally, Mr. Chairman, the Minister turn for a reply to such a complaint, if not to the very officers about whom we are complaining? Is that not right?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would think so.

Senator Godfrey: Ministers have been known to over-rule the bureaucrats. In so far as the Minister is a lawyer, there is no reason why he cannot exercise his own legal opinions.

Mr. Goodale: I have the distinct impression that in many cases these great battles are being waged between and amongst legal officers and the Minister is blissfully oblivious of the whole thing. We might do him a great service in drawing to his attention that in the first instance this Committee exists and this process exists, and that we are having a dispute with his officials somewhere down the line.

Senator Godfrey: Perhaps we might find out how many Ministers know about the unlawful dispensing powers.

Mr. Balfour: I wonder if the letter should be under the signature of the co-chairmen.

Senator Godfrey: Oh, yes. It goes to the co-chairmen and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then, should we write to the Minister in this particular case now? Have we arrived at the conclusion that the positions are irreconcilable and the matter is serious enough that we should write to the Minister concerned?

Senator Godfrey: Would you consider this, Mr. Eglington, that you have a very firm opinion here that we are . . .

Mr. Eglington: It is a matter of *vires* and I think all matters of *vires* are important.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Especially as you say, if I understood you correctly, that this is one of several cases, four I think you said.

Senator Godfrey: I think this sounds like a case to write to them about.

Mr. Goodale: Are they always with reference to the same general matter, or are there four separate departments involved?

Mr. Eglington: They are, if my memory serves me correctly, concerned with the same enabling power, but they may relate to other departments. I am not sure. I would have to look them up.

Mr. Goodale: I see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then it might involve writing to a Minister or several Ministers.

Mr. Eglington: There are things which I have not brought forward here because they concern exactly the same point.

[Interpretation]

M. Goodale: Oui, c'est la dernière ressource. Si le ministre n'arrive pas à nous convaincre ou si nous n'arrivons pas à le convaincre, il ne nous reste plus qu'à nous adresser au Parlement.

Le sénateur Riley: A qui s'adresserait le ministre pour que l'on réponde à une telle plainte, si ce n'est à ces fonctionnaires eux-mêmes dont nous nous plaignons?

Le coprésident (M. McCleave): Je le suppose.

Le sénateur Godfrey: Les ministres ont d'habitude plus de poids que les bureaucrates, et comme le ministre est un avocat, il n'y a pas de raison qui empêcherait qu'il donne son avis juridique.

M. Goodale: J'ai fort l'impression que dans bien des cas les batailles se livrent entre les conseillers juridiques et que le ministre ne s'en inquiète pas du tout. Je crois que nous lui rendrions grand service en attirant son attention tout d'abord sur l'existence même du présent Comité, puis sur l'existence de ce procédé, puis sur le fait qu'entre nous et ses fonctionnaires il y a un différend.

Le sénateur Godfrey: Peut-être serions-nous alors capables de découvrir combien de ministres sont au courant du fait que toutes sortes de pouvoirs illégaux sont exercés.

M. Balfour: Je me demande si les coprésidents devraient signer la lettre.

Le sénateur Godfrey: Certainement . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Devrions-nous alors, dans ce cas-ci, écrire au ministre? En sommes-nous arrivés à la conclusion qu'il n'y a pas moyen de concilier ces positions et que la question est suffisamment grave pour que nous écrivions au ministre concerné?

Le sénateur Godfrey: Monsieur Eglington, êtes-vous prêt à accepter le fait que nous sommes catégoriquement . . .

M. Eglington: C'est une question de droit et toutes les questions de droit sont importantes.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'autant plus, que ce cas n'en est qu'un parmi plusieurs; je crois que vous en avez indiqué quatre.

Le sénateur Godfrey: Je pense qu'il serait logique de leur écrire à ce sujet.

M. Goodale: S'agit-il toujours de la même question générale ou s'agit-il de domaines de quatre ministères distincts?

M. Eglington: Si je me souviens bien, il s'agit toujours des mêmes pouvoirs habilitants, mais il peut y avoir d'autres ministères en cause. Il me faudrait faire une recherche dans ce cas.

M. Goodale: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): On pourrait alors être obligé d'écrire à un ministre ou à plusieurs ministres.

M. Eglington: Il y a des questions que je n'ai pas soulevées ici du fait qu'elles visaient exactement le même point.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In involving the Department of Transport, do we pick on the Department of Transport to write? That is a pretty busy Minister. Is there anybody else less busy that we could pick on?

Senator Godfrey: He is a good lawyer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. He is a good lawyer.

Mr. Eglington: There are canal regulations and I think air transport too. They might be Indian and Northern Affairs, though, the canals.

Mr. Balfour: Should we not do the same thing with all of them?

Senator Godfrey: If there is a group of them, you might point out to each Minister that this is a general thing. It is not just him. We are not just picking on one person.

Mr. Goodale: This Ste-Scholastique file was, you say, in our hot file. Was it? So it has already been brought to Mr. Basford's attention.

Mr. Eglington: Oh, yes. But it was dealt with before solely, or last time it was here it was dealt with solely on the point as to whether or not the department had offered an explanation within the meaning of that term as it had been defined.

Mr. Goodale: That expression. Would he be aware then that there is this pattern of four or five cases? Or would that be news to him if we were too . . .

Mr. Eglington: It may be news to him.

Mr. Goodale: Perhaps copies of the letter or a sample letter that we are sending to the other Ministers should go to the Minister of Justice in that case because, as you say, it is primarily a legal argument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It appears then to be the will of the Committee that the Joint Chairman address a letter to the Minister of Transport using this and possibly other arising out of this department as samples, with a copy to the Minister of Justice. We might incorporate the others even if they do not involve the Department of Transport, at least in the sense of bringing them to the attention of the Minister of Justice. Is this a fair approach?

Thank you.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que nous allons écrire au ministère des Transports? Ce ministre est pas mal occupé et n'y aurait-il pas quelqu'un de moins occupé?

Le sénateur Godfrey: C'est un bon avocat.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Nous avons en cause des règlements au sujet des canaux et aussi du transport aérien. Et pourtant les canaux pourraient aussi relever du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

M. Balfour: Ne devrions-nous pas procéder de la même façon dans tous ces cas?

Le sénateur Godfrey: S'il s'agit d'un groupe, vous pourriez faire remarquer à chaque ministre que le cas est général; que lui-même n'est pas le seul concerné.

M. Goodale: Ce dossier de Sainte-Scholastique était parmi ceux où nous avions des questions urgentes? Donc, il a déjà été porté à l'attention de M. Basford.

M. Eglington: Oui. Mais on en a traité, ou la dernière fois que l'on en a traité, c'était simplement du point de vue de savoir si oui ou non le ministère avait fourni une explication de ce terme, de cette expression à laquelle on était arrivé.

M. Goodale: De cette expression. Est-ce qu'il serait au courant que l'on retrouve cette même question dans quatre ou cinq cas? Ou est-ce que cela serait nouveau pour lui si nous . . .

M. Eglington: Cela pourrait être nouveau pour lui.

M. Goodale: Peut-être que nous pourrions dans ce cas envoyer au ministre de la Justice copie de la lettre que nous envoyons aux autres ministres puisqu'il s'agit principalement comme vous l'avez dit, d'un argument juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le Comité est donc d'accord pour que les coprésidents envoient une lettre au ministre des Transports en se servant de ce cas, et peut-être d'autres, en rapport avec ce ministère comme échantillon, et envoient une copie de cette lettre au ministre de la Justice. Nous pourrions incorporer les autres cas, même s'ils ne touchent pas le ministère des Transports, tout au moins en vue d'attirer l'attention du ministre de la Justice sur ces cas. Est-ce une bonne façon de procéder?

Merci.

• 1555

SOR/72-14 et cetera, the Manpower Mobility Regulations, before us on July 24, 1975, May 27 and November 16, 1976 and January 27, 1977. This simply brings us up to date: a letter from Mr. Eglington to Mr. Black of Manpower and Immigration of December 9, and his reply of January 19 of this year, both printed.

DORS/72-14 et les autres, Règlements sur la mobilité de la main-d'œuvre que nous avons reçus les 24 juillet 1975, 27 mai et 16 novembre 1976 et le 27 janvier 1977. C'est une remise à jour: nous avons une lettre de M. Eglington à M. Black, de la Main-d'œuvre et de l'immigration, en date du 9 décembre, et la réponse de ce dernier datée du 19 janvier.

[Text]

December 9, 1976

W. Black, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Manpower &
Immigration,
OTTAWA.

Re: SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/
75-134, SOR/75-609, Manpower Mobility Regu-
lations

Dear Mr. Black:

Thank you for your letter of September 9 last which was considered by the Committee on 16th ultimo.

On perusing the Proceedings (2:41-2:46), I see that I was instructed to pass on to you the Committee's conclusion that there should be a regular and established review procedure or mechanism available to an applicant refused a mobility grant, which would include, but not be restricted to, the present practice of giving written reasons for the manpower officer's decision that the applicant had failed to qualify for a grant.

I was also instructed to ask you whether the comprehensive review of the Manpower Mobility Regulations has been completed, and if not when it is expected that it will be completed. I am sure the Committee will also want to know whether or not the Committee's views and concerns have been taken into account and are reflected in the results of the review.

Yours sincerely

G. C. Eglington.

January 19, 1977

Mr. G. C. Eglington
Counsel, Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/72-14, SOR/73-245, SOR/74-218, SOR/
75-134, SOR/75-609, Manpower Mobility Regu-
lations

Dear Mr. Eglington:

Further to your letter of December 9, 1976, I have conveyed to the Department of Manpower and Immigration the Committee's conclusion regarding the desirability of an established review procedure for manpower mobility grants.

I am also informed by the Department that the comprehensive review of the Manpower Mobility Regulations has not yet been completed, although it is hoped that it will be completed in the not too distant future. All of the Committee's views have, of course, been conveyed to those conducting this review.

Yours sincerely,

Warren Black
Director, Legal Services

[Interpretation]

Ottawa, 9 décembre 1976

Monsieur W. Black
Directeur du Service juridique
Ministère de la Main-d'œuvre et
de l'Immigration
OTTAWA

OBJECT: DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218,
DORS/75-134, DORS/75-609, Règlement sur la
mobilité de la main-d'œuvre

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 9 septembre dernier et vous en remercie. Le Comité en a fait l'étude le 16 novembre.

Je constate à la lecture du compte rendu (2:41-2:46) que j'ai été chargé de vous transmettre la conclusion du Comité recommandant que soit établie une procédure d'examen courante ou un mécanisme auquel pourrait recourir un demandeur à qui l'on a refusé une subvention de mobilité, et qui adopterait, sans s'y limiter, la pratique actuelle qui consiste à fournir que le demandeur n'a pas droit à une subvention.

Je dois aussi vous demander si la révision intégrale du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre est terminée, et dans la négative, quand elle le sera. Le Comité voudra aussi sûrement savoir s'il a été tenu compte de ses opinions et préoccupations et si elles se traduisent dans les résultats de la révision.

Veuillez agréer, Monsieur, les assurances de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 19 janvier 1977

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/72-14, DORS/73-245, DORS/74-218,
DORS/75-134, DORS/75-609, Règlement sur la
mobilité de la main d'œuvre

Monsieur,

A la suite de votre lettre du 9 décembre 1976, j'ai transmis au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration les conclusions du Comité selon lesquelles il serait souhaitable d'établir une procédure de révision pour les subventions relatives à la mobilité de la main-d'œuvre.

Le ministère m'a indiqué que la révision de l'ensemble du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre n'était pas encore achevée, bien que l'on espère y mettre fin dans un proche avenir. Tous les points de vue du Comité ont, naturellement, été transmis aux fonctionnaires chargés de cette révision.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le directeur du contentieux,
Warren Black

[Texte]

Mr. Eglington: This matter, Mr. Chairman, was also in the hot file. This is one where the Committee did not agree with the Attorney General that a sufficient explanation had been received and, as I understand it, that disagreement of the Committee has been pointed out to the Attorney General. I think the letter has gone. It is before us this afternoon simply to indicate that the department is taking into consideration the Committee's objections to the procedural aspects of the regulations and the guidelines operated by the Ministry.

Mr. Goodale: This was not one of those where Mr. Basford said he had it under advisement in his letter to us, was it? There were, I think, three of those where he said he would pursue it with his colleagues.

Mr. Eglington: This was not such a one.

Mr. Goodale: Fine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

We turn now to a variety of matters listed on our agenda, seven different headings, starting with SOR/76-272 et cetera, Milk Marketing and Cream Producers' Marketing Levies Orders involving Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Ontario milk and Ontario cream, Alberta and Quebec. There is a letter from Mr. Eglington to Mr. Grant of the Department of Agriculture of November 16, 1976 concerning the validity of the \$8.60 levy; a further letter of January 4, 1977, on the same topic by Mr. Eglington and a reply from Mr. F. E. Payne of January 12, 1977, and then a further reply from Mr. Choquette, Chairman of the Canadian Dairy Commission, of February 7, 1977. These four letters are printed herewith, but I hope the clerks will be able to strike out the preamble in each case re such and such and so and so. It does not seem necessary that we repeat the same heading each time.

November 16, 1976

E. P. Grant, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/76-272, SOR/76-292, SOR/76-457, SI/76-50, SI/76-53, SI/76-54, SI/76-56, SI/76-67 Milk Marketing and Cream Producers' Marketing Levies Orders

Dear Mr. Grant:

The Committee considered the above Orders at its meeting on 9th instant.

The Committee is concerned as to the validity of the \$8.60 levy provided for in the Orders on the ground that it is a penalty the imposition of which is not provided for in the Agricultural Products Marketing Act. I enclose the commen-

[Interprétation]

M. Eglington: Cette question, monsieur le président, faisait aussi partie du dossier controversé. Le Comité n'était pas d'accord avec l'opinion du procureur général que des explications suffisantes avaient été reçues. Si j'ai bien compris, ce désaccord du Comité a été porté à l'attention du procureur général. Je crois que la lettre a été envoyée. Ce document est devant nous cet après-midi pour souligner le fait que le ministère prend note des objections du Comité concernant, sous l'aspect de la procédure, l'application des règlements et directives du Ministère.

M. Goodale: Cela ne fait pas partie de ceux qu'a mentionnés M. Basford dans sa lettre où il disait qu'ils étaient à l'étude n'est-ce pas? Il y avait trois cas où il allait poursuivre, disait-il, la question avec ses collègues.

M. Eglington: Non, cela n'en faisait pas partie.

M. Goodale: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Nous passons maintenant à diverses questions énumérées à l'ordre du jour sous sept titres différents, d'abord DORS/76-272, puis les autres, ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait touchant le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario pour le lait et la crème, l'Alberta et le Québec. Vous avez tout d'abord une lettre que M. Eglington a adressée à M. Grant, du ministère de l'Agriculture, le 16 novembre 1976, concernant la validité de la cotisation de \$8.60; ensuite une autre lettre, en date du 4 janvier 1977, sur le même sujet que M. Eglington adressait à M. Grant, et enfin une réponse de M. F. E. Payne en date du 12 janvier 1977 et une autre réponse provenant de M. Choquette, président de la Commission canadienne du lait, du 7 février 1977. Ces quatre lettres seront imprimées ici, mais j'espère que les greffiers pourront éliminer dans chacune le préambule concernant leur référence à telle et telle chose. Il ne semble pas que ce soit nécessaire de répéter à chaque fois cette référence.

Le 16 novembre 1976

M. E. P. Grant
Sous-ministre adjoint
(Production et Commercialisation)
Ministère de l'Agriculture
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-272, DORS/76-292, DORS/76-457, TR/76-50, TR/76-53, TR/76-54, TR/76-55, TR/76-67, Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait et Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème.

Monsieur,

Lors de sa réunion du 9 novembre courant, le Comité a étudié les ordonnances susmentionnées.

Le Comité s'interroge sur la validité de la cotisation de \$8.60 prévue aux ordonnances, en ce sens que c'est là une amende qui n'est pas prévue à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. J'inclus ici des copies des

[Text]

tary considered by the Committee as also a letter from the Chairman of the Ontario Milk Marketing Board which was before the Committee.

The Committee regards this matter as one of great importance and I shall appreciate receiving advice of your Department's position as to the nature and validity of the \$8.60 levy at an early date.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

January 4, 1977

E. P. Grant, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Dear Mr. Grant:

I refer to my letter of the 16th November last. The Committee will be reassembling on the 27th of January, and I would like to be in a position to place your Department's response on the validity of the \$8.60 levies before the Committee.

I understand that some amelioration of the quotas has been announced, and I shall appreciate your letting me have the details, as the Committee may regard them as constituting a relevant consideration.

With best wishes for the New Year,

I am,

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

January 12, 1977.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

Thank you for your letter of November 16, your comments are duly noted.

The Department of Agriculture takes the position that these levies are an aspect of regulation and are properly imposed.

Your letter of January 4 has been passed on to Mr. G. Choquette, and he will respond to your request in due course.

[Interpretation]

commentaires étudiés par le Comité ainsi qu'une lettre que le président de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario a soumise au Comité.

Le Comité considère que c'est là une question très importante, et je vous saurais gré de me dire le plus tôt possible quelle est la position de votre ministère concernant la nature et la validité de cette cotisation de \$8.60.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

4 janvier 1977

Monsieur E. P. Grant
Sous-ministre adjoint intérimaire
(Production et commercialisation)
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Monsieur,

Je me réfère à ma lettre en date du 16 novembre dernier. Le Comité se réunira le 27 janvier prochain; à cette occasion, j'aimerais pouvoir présenter au Comité l'opinion de votre ministère sur la validité des cotisations fixées à \$8.60.

Je crois comprendre qu'on a annoncé une modification positive de contingents et j'aimerais que vous m'en fassiez connaître les détails, le Comité pouvant les juger pertinents à son étude.

Veuillez accepter mes meilleurs vœux pour le Nouvel An et mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

le 12 janvier 1977

Monsieur G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent de la Chambre
et du Sénat des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre en date du 16 novembre dont nous avons dûment pris note.

Le ministère de l'Agriculture est d'avis que les cotisations relèvent d'un pouvoir réglementaire et sont donc imposées de façon appropriée.

Votre lettre du 4 janvier a été transmise à M. C. Choquette qui répondra à votre demande en temps utile.

[Texte]

Yours truly,

F. E. Payne,
A/Assistant Deputy Minister

February 7, 1977

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee of
the Senate and of the House of
Commons on Regulations and
Other Statutory Instruments.
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I understand that Mr. P. M. Stone from my office spoke with you briefly concerning the Levy Orders. I understand that you requested information concerning the market sharing quotas in Canada during the 1976-77 dairy year.

The table I attach herewith, indicates the market sharing quotas by province effective April 1, 1977 which were the provincial market sharing quotas for which the Levy Orders would apply. You will recall that the Minister of Agriculture announced an upward adjustment effective October 19, 1976 in the provincial entitlements of market sharing quota (Reference: Agriculture Canada Press Release A-66 October 19, 1976). In effect, the federal government agreed to increase the market sharing quota by 4 million hundredweight of milk and that the additional quota would have concomitant subsidy eligibility.

The quota adjustment in October 1976 was necessitated by revised domestic consumption estimates and to obviate some of the problems facing individual producers, resulting from the adjustments which were required to restore balance to the industrial milk sector in the 1976-77 dairy year.

I hope that the attached table and the brief background noted above will assist your committee's deliberations. If further details are required please do not hesitate to ask.

Yours sincerely

G. Choquette
Chairman

Now, Mr. Eglington, could you explain what "concomitant subsidy eligibility" is? I noticed that in Mr. Choquette's letter of February 7, 1977. Plus anything else you would like to explain.

[Interprétation]

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint intérimaire
F. E. Payne

Le 7 février 1977

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité permanent des Règlements
et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai appris par mon collaborateur M. P. M. Stone que vous vous êtes entretenu avec lui des ordonnances sur les cotisations et que vous lui avez demandé des renseignements sur les contingentements à l'égard du marché au Canada au cours de l'année financière laitière 1976-1977.

Le tableau ci-joint indique les contingentements de répartition du marché établis par province à compter du 1^{er} avril 1977, c'est-à-dire les contingentements de répartition du marché par province auxquels s'appliquent les décrets sur les cotisations. Vous vous rappellerez que le ministre de l'Agriculture a annoncé une augmentation des contingentements de répartition du marché accordés à chaque province, laquelle augmentation est entrée en vigueur le 19 octobre 1976 (voir le communiqué de Presse d'Agriculture Canada, A-66, 19 octobre 1976). En effet, le gouvernement fédéral a accepté d'augmenter de 4 millions de quintaux de lait les contingentements de répartition du marché au Canada et d'assortir de subventions les contingents supplémentaires.

L'ajustement des contingents intervenu en octobre 1976 était nécessaire par suite de la révision des estimations de la consommation interne et en vue de pallier à certaines difficultés qu'éprouvaient les producteurs individuels du fait des ajustements auxquels on avait dû procéder pour rétablir l'équilibre dans le secteur du lait industriel au cours de l'année laitière 1976-1977.

J'espère que le tableau ci-joint et les quelques renseignements ci-dessus vous seront utiles lors de délibérations de votre Comité. Si vous avez besoin de renseignements supplémentaires, n'hésitez pas à me les demander.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Président,
G. Choquette

M. Eglington pourrait maintenant nous expliquer ce que signifie: «assortir de subventions les contingents supplémentaires»? Je relève ceci dans la lettre de M. Choquette, en date du 7 février 1977. Vous pouvez également expliquer tout autre point qu'il vous plaira.

[Text]

Mr. Eglington: On which page is that phrase?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The last page.

The Joint Chairman (Senator Forsey): At the top:

... would have concomitant subsidy eligibility.

Mr. Eglington: I take that to mean that the complicated arrangements which go into, in effect, financing the milk producers involve an element of subsidy, which I think maybe amounts to \$2.16 a hundredweight, and that the increased quota is not only removed from the levy of \$8.60 but is also entitled to receive the \$2.16 a hundredweight government subsidy.

This matter has been before us on several occasions before, concerning the validity of the \$8.60 levy on overproduction as being within the contemplation of the Agricultural Products Marketing Act; that is to say, whether it is in fact an aspect of regulation or whether it amounts to a fine or a penalty. We had, on a previous occasion, a letter from the chairman of the Ontario Milk Marketing Board, Mr. McLaughlin, which, while it did not come out directly and say so, I think clearly indicated to Committee members on that occasion that in his view and his board's view there was a penalty or fine involved. The Department of Agriculture has replied that in their view the \$8.60 levy amounts to an aspect of regulation and the levies are properly imposed. We have had some opinions from eminent constitutional lawyers. I will not say that they are fully researched and documented at great length, but one was ...

• 1600

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does the Co-Chairman agree?

The Joint Chairman (Senator Forsey): He is ruled out by definition.

Mr. Eglington: One was to the effect that, concerning a levy, if it got before a court, the court would have to make up its mind whether it was a colourable exercise of the regulatory power, and the other would seem to indicate that the \$8.60 was a fine and not a levy. So we are really once again faced with a situation which is very, very serious; farmers are suffering a tremendous hardship as a result of these levies, and we are faced with the problem of vires as to whether or not this \$8.60 is lawfully and properly imposed.

Perhaps, again, this is something which the Committee should take up with the Minister of Agriculture direct, and see if it cannot get a more elaborate explanation than the one that we have been given, simply that the levies are an aspect of regulation. It would be helpful to know why the department regards it as an aspect of regulation and why it considers they are not a fine or a penalty.

[Interpretation]

M. Eglington: A quelle page se trouve ce membre de phrase?

Le coprésident (M. McCleave): A la dernière page.

Le coprésident (sénateur Forsey): Au quatrième paragraphe de la fin:

«... assortir de subventions les contingents supplémentaires».

M. Eglington: Je suppose que cela signifie que les méthodes complexes qui permettent le financement des producteurs laitiers supposent un élément de subventions, lequel pourrait s'élever à \$2.16 du 100 livres et que cette augmentation du contingentement non seulement n'est pas soumise à la cotisation de \$8.60, mais donne droit également à la subvention du gouvernement de \$2.16 du 100 livres.

Cette question a été portée à notre attention à plusieurs reprises, soit la validité de la cotisation de \$8.60 sur toute production excédentaire qui était prévue par la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles; qu'il s'agisse en fait d'un aspect du règlement, d'un amendement ou d'une pénalisation. Nous avons déjà reçu une lettre du président de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, M. McLaughlin, qui, même s'il ne le disait pas clairement, semblait signaler aux membres du Comité qu'à son avis, et de l'avis de l'Office, c'était une pénalisation ou une amende imposée. Le ministre de l'Agriculture a répondu que pour le ministère, la cotisation de \$8.60 représente un aspect du règlement et les cotisations sont dûment imposées. Nous avons eu l'avis d'éminents avocats spécialistes de la cotisation. Je n'irais pas jusqu'à dire que les recherches et les documents à l'appui sont complets, mais ...

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que le coprésident est d'accord?

Le coprésident (sénateur Forsey): Par définition, il n'a pas à se prononcer.

M. Eglington: L'un portait sur la cotisation, et disait que si l'affaire allait devant un tribunal, ce tribunal devrait décider si cette cotisation relève d'un pouvoir réglementaire; l'autre semble indiquer que le montant de \$8.60 est une amende plutôt qu'une cotisation. Nous nous retrouvons donc encore devant une situation très très grave; des agriculteurs sont affligés d'une charge excessive par suite de ces cotisations, et nous nous retrouvons devant un problème de compétence, c'est-à-dire que nous devons chercher à savoir si ce montant de \$8.60 est légalement et correctement imposé.

Je répète que le Comité devrait soumettre cette question directement au ministre de l'Agriculture, et voir s'il ne serait pas possible d'obtenir une explication plus élaborée que celle que nous avons déjà eue selon laquelle les cotisations relèvent d'un pouvoir réglementaire. Il serait utile de savoir pourquoi le ministère considère cette cotisation comme un aspect du règlement et pourquoi il ne la considère pas comme une amende ou une pénalité.

[Texte]

Senator Godfrey: It would be interesting if we could have Mr. Whelan here and see how he and Senator Forsey do with each other.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We probably would be able to sell tickets.

Mr. Béchard: Is it the first time that we have had this before us, because it is the same every year? Not the same amount but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is not the first time that we have had this before us, but it is the first time we have had this reply before us, I believe.

Mr. Eglington: the levies were a tremendous nuisance, and if improperly imposed—and it is obvious from the reply of the Ontario Milk Marketing Board that they are, in fact, not imposing them as the dominion government wished—but if properly imposed, it would mean that many producers would get a negative return.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think as I recall our argument, Mr. Béchard, we were saying that they had now reached the level that might be regarded as confiscation rather than taxation. Was that not the argument that was used a few months ago?

Mr. Eglington: They were deliberately imposed to achieve the curtailing of production.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is an illustration of what I believe is the Marxist principle of the transformation of quantity into quality. If a thing gets big enough it becomes a different kind of animal.

Senator Godfrey: It sounds like a case to write to Mr. Whelan about.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are right, Senator Godfrey. I am not quite sure of the relationship between the Canadian Dairy Commission and . . . is anybody aware of how independent their powers are? Perhaps a letter to Mr. Whelan with a copy to Mr. Choquette. Does this seem reasonable?

Mr. Béchard: Yes.

Mr. Eglington: We could ask the Minister to explain in his letter how he sees the Dairy Commission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Béchard: We could contact Mr. Choquette too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, we can ask the Minister to explain, because in the letter of January 12 we have:

The Department of Agriculture takes the position . . .

Now the Minister is presumably responsible for the position the Department of Agriculture takes, and when asked about it he can hardly, simply say, Well, I am sorry, but that is Mr. Choquette's business". Here we have a statement over the

[Interprétation]

Le sénateur Godfrey: Il serait intéressant de faire venir M. Whelan ici, afin de voir comment lui et le sénateur Forsey se comporteraient l'un envers l'autre.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions probablement vendre des billets.

M. Béchard: Est-ce la première fois que nous abordons cette question au Comité? Je crois que chaque année le même problème existait. Il ne s'agissait pas du même montant . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est pas la première fois que nous en discutons au Comité, mais c'est la première fois, je crois, que nous recevons ce genre de réponse.

M. Eglington: Les cotisations occasionnaient une gêne considérable et elles étaient abusivement imposées . . . il est évident, d'après la réponse reçue de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, qu'elles ne sont pas en réalité imposées selon la volonté du gouvernement fédéral . . . mais si elles étaient imposées de façon appropriée il n'en résulterait pas moins pour plusieurs producteurs qu'ils se trouveraient dans une situation déficitaire.

Le coprésident (M. McCleave): Si je me souviens bien, monsieur Béchard, nous disions qu'on en était rendu à un point où l'on pourrait considérer la cotisation comme une confiscation plutôt qu'une taxation. N'était-ce pas l'argument utilisé il y a quelques mois?

M. Eglington: Les cotisations étaient délibérément imposées en vue de continger la production.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ceci illustre pour moi le principe marxiste du passage de la quantité à la qualité. Lorsqu'une chose prend assez d'envergure, elle devient une espèce tout à fait différente.

Le sénateur Godfrey: Il semble que nous serions amplement justifiés d'écrire à M. Whelan à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous avez raison, sénateur Godfrey. Je ne suis pas certain des rapports qui existent entre la Commission canadienne du lait et . . . quelqu'un sait-il à quel point leurs pouvoirs sont indépendants? Peut-être pourrions-nous écrire une lettre à M. Whelan, tout en envoyant une copie à M. Choquette. Serait-ce raisonnable?

M. Béchard: Oui.

M. Eglington: Nous pourrions demander au ministre d'expliquer dans sa lettre comment il voit la Commission du lait.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Béchard: Nous pourrions communiquer avec M. Choquette également.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons demander au ministre d'expliquer lui-même, car dans la lettre du 12 janvier il est dit:

Le ministère de l'Agriculture est d'avis . . .

Or le ministre est censé être responsable de la position adoptée par le ministère de l'Agriculture, et lorsque nous lui posons la question, il peut difficilement se contenter de répondre: «Je regrette, mais cela relève de M. Choquette.» Nous avons ici

[Text]

signature of the Acting Assistant Deputy Minister, the Department of Agriculture, to the Commission.

Senator Lafond: To my mind the second paragraph of the January 12 letter is no response at all, and this is an instance where we have to get the Minister in. If we do not get any response, then we take it up in our next report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then it is agreed that the Co-Chairmen do write to the Minister of Agriculture with a copy to Mr. Choquette.

Mr. Béchard: There is really a close relationship between the Commission and the Minister because the new Chairman is the former executive assistance of the Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But he will not be around this time to write the answer for his boss. Or will he?

Mr. Béchard: No, I know that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you very much.

SOR/72-103, Canadian Wheat Board Pension Regulations, before us February 5, 1976. And the correspondence is before us.

• 1605

Mr. Eglington: The only thing that is new, I think, is Mr. Sleeman's memorandum of November 2 and the last memorandum of Mr. Milligan of November 12.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it suggested, then, that we print the memorandum of November 12, 1976? Is anything else needed to . . .

Mr. Eglington: No, I do not think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, we will print that.

November 2, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Committees & Private Legislation,
Regulations &
Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

Subject: Canadian Wheat Board Pension Regulations,
SOR/72-103

In regard to your letter of July 12, 1976, I had sought the desired information from the appropriate official in the Treasury Board on February 18, 1976, but to date have had no response to the subject of my inquiry. I have again written and requested that a response be made to your inquiry of February 6, 1976.

D. J. Sleeman

[Interpretation]

une déclaration suivie de la signature du sous-ministre adjoint intérimaire du ministère de l'Agriculture.

Le sénateur Lafond: A mon avis, le deuxième paragraphe de la lettre du 12 janvier ne donne absolument aucune réponse, et il faut donc avoir l'opinion du ministre lui-même. Si nous ne recevons pas de réponse, nous en parlerons dans notre prochain rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Il est donc convenu que les coprésidents écrivent au ministre de l'Agriculture et envoient copie de la lettre à M. Choquette.

M. Béchard: Les rapports sont très étroits en fait entre la Commission et le ministre, car le nouveau président de la Commission est l'ancien chef de Cabinet du ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cette fois-ci il ne sera pas là pour écrire la réponse à la place de son patron. Ou y sera-t-il?

M. Béchard: Non, je le sais.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, je vous remercie beaucoup.

Nous passons maintenant au DORS/72-103, Règlement sur la Commission canadienne du blé, qui nous a été présenté le 5 février 1976. Nous avons la correspondance qui s'y rapporte.

M. Eglington: Les seuls éléments nouveaux sont, je crois, la note de service de M. Sleeman datée du 2 novembre et la dernière note de service de M. Milligan datée du 12 novembre.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que vous proposez que nous imprimions la note de service du 12 novembre 1976? Avons-nous besoin d'autres choses pour . . .

M. Eglington: Non, je ne crois pas.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous l'imprimerons donc.

Le 2 novembre 1976

M. G. C. Eglington,
Comité de la Législation privée et
Comité des règlements et autres
textes réglementaires

De: Douglas J. Sleeman
Service juridique
Ministère des Finances

Objet: DORS 72/103, Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé

Suite à votre lettre du 12 juillet 1976, j'avais sollicité les renseignements voulus auprès du responsable du Conseil du Trésor le 18 février 1976, mais à ce jour, je n'ai pas reçu de réponse quant au sujet de ma demande. J'ai écrit une nouvelle fois et j'ai demandé qu'une réponse soit donnée à votre demande du 6 février 1976.

D. J. Sleeman.

[Texte]

November 12, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Committees & Private Legislation,
Regulations &
Statutory Instruments.

John S. Milligan,
Legal Services,
Department of Finance.

Subject: SOR/72-103, Canadian Wheat Board Pension
Regulations

Dear Sir.

My apologies for the delay in replying to your initial inquiry concerning the above Regulations.

The purpose of Subsection 3(5) is to prevent an employee, who has made the election under subsection 3(1) of the Regulations, not to count his service for the purpose of the Regulations as pensionable service under the Public Service Superannuation Act, to decide at a later date that he would elect under section 5(1)(b)(iii)(H) of the Public Service Superannuation Act for that service.

The scheme as described in subsection 3(1) and 3(2), respectively, of the Regulations gives to those employees of the Canadian Wheat Board affected by the special Regulations two options. They could leave their benefits under the former Plan (defined in section 2 of the Regulations) or transfer their benefits under the Plan as pensionable service under the Public Service Superannuation Act. The administrative scheme evolved was for those employees not wishing to transfer out of the Plan to "elect out" of such a transfer (subsection 3(1)). All other employees would pursuant to section 4 be deemed to have pensionable service for the purpose of the Public Service Superannuation Act.

I do not have any difficulty in reading the same meaning into the two official versions of subsection 3(5). The French version is expressed the other way around from the English version, but both versions convey the same intent.

I trust that the above will be of assistance to the Committee.

John S. Milligan

Mr. Eglington: This matter is, I think, now, Mr. Chairman, satisfactorily disposed of. Nobody could make any headway with the regulations, or the section of the regulations as originally printed. We asked for an explanation and we got an explanation from the Treasury Board which nobody present, I believe, could understand, and we asked for a further explanation, and I think that now the matter is clear, particularly if in the fourth line of the second paragraph one were to change the words "to decide" and replace them with the word "deciding" the matter would then be abundantly clear.

[Interprétation]

Le 12 novembre 1976

A Monsieur G. C. Eglington
Comité de la Législation privée et
Comité des règlements et autres
textes réglementaires

DE John S. Milligan
Contentieux
Ministère des finances

Objet: DORS/72-103, Règlements sur la pension de la
Commission canadienne du blé

Monsieur,

Je m'excuse de mon retard à répondre à votre demande concernant le règlement susmentionné.

Le but du paragraphe 3(5) est d'empêcher un employé, qui a choisi en vertu du paragraphe 3(1) du règlement de renoncer aux fins du règlement à son droit de compter comme service ouvrant droit à pension aux fins de la Loi sur la pension de la Fonction publique, de décider de compter ce service aux fins du sous-alinéa 5(2)b)(iii)(H) de la Loi sur la Pension de la Fonction publique.

Les paragraphes 3(1) et 3(2) du règlement donnent deux choix aux employés touchés de la Commission canadienne du blé. Ils peuvent décider de laisser leurs prestations dans l'ancien régime (défini à l'article 2 du règlement) ou de transférer ces prestations dans le cadre du régime comme service ouvrant droit à pension aux fins de la Loi sur la Pension de la Fonction publique. Le but de la disposition est de permettre aux employés qui ne désirent pas changer de régime de choisir de ne pas effectuer un tel transfert (paragraphe 3(1)). Tous les autres employés conformément à l'article 4 sont censés avoir droit au service ouvrant droit à pension aux fins de la Loi sur la Pension de la Fonction publique.

Il est clair, à mon avis, qu'il faut comprendre de la même façon les deux versions officielles du paragraphe 3(5). La version française est exprimée différemment de la version anglaise, mais les deux versions ont le même sens.

J'ose espérer que la présente sera de quelque secours au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

John S. Milligan

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que nous avons étudié cette question comme il le fallait. Les règlements ou l'article des règlements statutaires tels qu'ils étaient imprimés à l'origine, interdisaient tout progrès. Nous avons demandé au Conseil du Trésor des explications que nous les avons reçues, mais personne, je crois, ne pouvait les comprendre et nous en avons demandé de supplémentaires. Maintenant que la question est réglée, et en particulier si à la quatrième ligne du second paragraphe on remplace le mot «to decide» par le mot «deciding», la question se trouve claire comme de l'eau de roche.

[Text]

As to the difference between the French and English versions, Miss Mayrand is now satisfied that although they are inverted in form, they do amount to the same thing, but because we did not understand what was being sought to be achieved it appeared that the meaning was different. All appears in order.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What was that about "to decide" and "deciding"?

Miss Mayrand (Counsel to the Committee): The second paragraph.

Mr. Eglington: The names of employees deciding that they might . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes. Well, that is an example of a very common error in English now-a-days, where they use the infinitive instead of the gerund, I should have thought because the gerund does not exist in other languages, does it? Over and over again you get this kind of thing which I suspect is a result of direct literal translation sometimes. It is a debasement of the English language which is going on constantly. You hear it every day on the radio. People seem to have forgotten how to use that particular and very characteristically English expression.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I could not even find out where this word was used. Improperly, no doubt, it was, but where is it? Is it in the regulation itself?

Mr. Eglington: No, in Mr. Milligan's memorandum.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, in the memorandum.

Mr. Eglington: I scratched my head over it for a long time to make sense of the second paragraph of his letter, but if the infinitive is deleted—he underlines the words Public Service Superannuation Act and then it says "to decide". Well, it you take out "to decide" and put in "deciding", then the whole thing is crystal clear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And now, gratefully, we move along to Northern Careers, Appointments Regulations under the Public Service Employment Act, SOR 76-6, and we have some material that has been printed before, so reference should be made to our Proceedings of May 27, 1976, and some of the material is not translated. Actually, the Northern Careers Program as such was not . . .

Miss Mayrand: No, this is the Minutes of the Treasury Board that were not translated. They are never translated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I see. Then perhaps that should be made clear for the record, Miss Mayrand. You have tried to get them in the past and . . .

Miss Mayrand: They are rarely in both languages, so since I consider them as official documents, I do not take it upon myself to have them translated most of the time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there no Northern native people who speak French? I am sure there are.

[Interpretation]

Mais pour ce qui est de la différence entre les versions française et anglaise, M^{lle} Mayrand est convaincue qu'elles signifient la même chose bien que leur ordre y soit inversé. Comme nous n'avions pas compris quels étaient les objectifs visés, il nous avait semblé que la signification était différente. Tout est maintenant rentré dans l'ordre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Que vouliez-vous dire au sujet du remplacement de «to decide» par «deciding»?

Mlle Mayrand (conseiller auprès du Comité): Le second paragraphe.

M. Eglington: Les noms des employés qui décident de . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh oui. Cela est un exemple d'une erreur très commune en anglais de nos jours, où on utilise l'infinitif au lieu de gérondif. J'aurais dû y penser car le gérondif n'existe pas dans d'autres langues, n'est-ce pas? On rencontre très souvent cette difficulté, résultat, je pense, d'une traduction littérale. C'est une dégradation de la langue anglaise qui survient constamment. On en est témoin tous les jours à la radio. Les gens semblent avoir oublié l'usage que cette tournure anglaise caractéristique et particulière.

Le coprésident (M. McCleave): Je n'ai pas pu trouver où ce terme avait été employé, à mauvais escient, sans doute. Pouvez-vous nous dire où il se trouve? Dans le règlement lui-même?

M. Eglington: Non, dans la note de service de M. Milligan.

Le coprésident (M. McCleave): Ah bon, dans la note de service.

M. Eglington: Je me suis creusé la tête pour comprendre ce que signifie le deuxième paragraphe de sa lettre, mais si l'on supprime l'infinitif . . . Il a souligné l'expression Loi sur la pension de la Fonction publique et il emploie ensuite le mot «to decide». Bon, il remplace ce terme par «deciding», et tout devient aussi clair que de l'eau de roche.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons donc maintenant passer au DORS/76-6, Règlement sur des nominations pour les Carrières dans le Grand-Nord. Nous avons certains documents qui ont déjà été imprimés, donc nous devrions nous reporter au procès-verbal de notre séance du 27 mai 1976. Certains documents n'ont pas été traduits. En réalité le programme des carrières dans le Grand-Nord n'a pas été . . .

Mlle Mayrand: Non, il s'agit du procès-verbal du Conseil du Trésor et ce document n'a pas été traduit. Ils ne le sont jamais.

Le coprésident (M. McCleave): Je comprends. Nous pourrions inscrire cela au compte rendu, mademoiselle Mayrand. Vous avez essayé d'obtenir des traductions dans le passé et . . .

Mlle Mayrand: Ces documents sont rarement disponibles dans les deux langues, et puisque je considère que ce sont des documents officiels, la plupart du temps, je ne prends pas moi-même l'initiative de les faire traduire.

Le coprésident (M. McCleave): N'y a-t-il pas des autochtones dans le Nord qui parlent français? Je suis sûr que si.

[Texte]

Miss Mayrand: I guess these Minutes from Treasury Board are seen as internal documents.

Mr. Eglington: There is a certain difficulty involved in getting them.

Miss Mayrand: Just in getting them in one language is enough.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would exhaust you if you tried to get them in both languages.

Mr. Eglington: There were two matters involved here. One was the fact that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps, if you do not mind, we will decide on what really should be printed. When I have gone through it before I simply put a note on it myself, "Do not print all of this". What should we print? We should print the commentary of May 4, 1976.

• 1610

Mr. Eglington: Well, that has been printed before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right, in the Proceedings of May 27. The letter of May 28, which followed up, should be printed. So we start printing the letter of May 28, Mr. Eglington to Mr. Gingras of the Public Service Commission, and this letter to Mr. Calof of Treasury Board of the same date. I agree with your first sentence there. And the reply of June 4 from the Public Service. On July 9 there is a printed letter from Mr. Eglington to Mr. Roy, and a letter of July 9, again to Mr. Calof, and Mr. Roy replies on July 20, and Mr. Gingras on November 29. Those are the letters that we print.

Mr. Eglington: Well, they are the letters that have not been printed before. But there was a great bulk of correspondence then, Mr. Chairman, and really the end result is in the last letter from Mr. Gingras. I wonder if it is worth the expense to print all the others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps we can rephrase it and we will just print the letter of November 29, 1976, under this heading.

29 November 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel to Standing Joint Committee
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o the Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/76-6, Northern Careers Appointments
Regulations

Dear Mr. Eglington:

The Commission has considered the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments observations concerning section 4(3) of the above Regulations, and

[Interprétation]

Mlle Mayrand: Je crois que les procès-verbaux du Conseil du Trésor sont considérés comme des documents internes.

M. Eglington: Il est assez difficile de les obtenir.

Mlle Mayrand: Nous avons déjà assez de mal à les avoir en une langue.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait épuisant de chercher à les obtenir dans les deux langues.

M. Eglington: Deux questions étaient abordées ici. La première c'est que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous allons décider des documents à imprimer. Lorsque j'ai consulté la documentation avant la séance, j'ai inscrit en note «ne pas imprimer tous les documents». Lesquels devons-nous imprimer? Nous imprimerons les observations datées du 4 mai 1976.

M. Eglington: Elles ont déjà été imprimées.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, vous avez raison, dans les procès-verbaux du 27 mai. Par contre, la lettre datée du 28 mai doit être imprimée. Nous commençons donc par imprimer la lettre du 28 mai, adressée à M. Gingras, de la Commission de la Fonction publique, par M. Eglington, ainsi que la lettre envoyée le même jour à M. Calof, du Conseil du Trésor. Je suis tout à fait d'accord avec votre première phrase, ainsi qu'avec la réponse de la Fonction publique datée du 4 juin. En date du 9 juillet, nous avons une lettre de M. Eglington à M. Roy, et une autre, envoyée à M. Calof; M. Roy répond le 20 juillet et M. Gingras le 29 novembre. Voilà les lettres que nous imprimons.

M. Eglington: Il s'agit des lettres qui n'ont pas encore été imprimées, mais un grand nombre de lettres ont été échangées, monsieur le président, et toutes aboutissent à la dernière lettre de M. Gingras. Je me demande s'il vaut vraiment la peine d'imprimer toutes les autres.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous nous contenterons donc d'imprimer la lettre du 29 novembre 1976.

Le 29 novembre 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller du Comité mixte permanent
des règlements et autres
textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-6, Règlement sur des nominations pour
les Carrières dans le Grand-Nord

Monsieur,

La Commission a étudié les observations faites par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires sur le paragraphe 4 (3) du Règlement susmentionné

[Text]

has decided to recommend to the Governor General in Council, pursuant to section 35 of the Public Service Employment Act, to amend that section 4(3) as follows:

“... be appointed by the Commission to a position that is commensurate with his qualifications in accordance with the provisions and principles of the Public Service Employment Act.”

Consequently, the Commission is submitting immediately, a recommendation to the Governor General in Council to that effect.

Yours sincerely,

Marcel Gingras,
Secretary.

Senator Lafond: If that would solve the problem, it certainly would save an awful lot of printing. But does it solve the problem?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Eglington: Well, there are two things involved. One was the drafting of Section 4(3) of the regulations and the Commission has put in hand an amendment, so that one is presumably solved. The other was the fact that the regulations really made no sense at all without a copy of the Treasury Board minute, and after a lot of huffing and puffing the house was eventually blown and produced a copy of the Treasury Board minute, which explains what is going on under cover of the regulations. Now, I am not sure whether Senator Lafond was talking to the fact that the minute is here in English only, or something else.

Senator Lafond: No, it was just the matter that if generally our problem was solved by the letter of November 29 it should be sufficient to complete our record and not go into the next twenty-eight pages.

Mr. Eglington: I think the matter is solved, but I suppose there are two observations to be made. One is that it is perhaps a rather unsatisfactory way of making regulations, to refer to a document, in this instance a Treasury Board minute, which is incredibly difficult to get. That is number 1—which was not even made available, so far as I know, to the Public Service Commission, who have to administer the regulations. That is one point, and the second point, I suppose, is just the difficulty which we had on behalf of the Committee in getting the thing at all.

Senator Lafond: I appreciate that. I think we should also consider that maybe upon achieving receipt of a Treasury Board minute, which we insert in our record and publish, it might make it far more difficult next time we want a Treasury Board minute.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But they finally produced it.

Mr. Eglington: Well, the Treasury Board did not; it came from the Department of Indian and Northern Affairs. Just

[Interpretation]

et a décidé de recommander au gouverneur général en conseil, conformément à l'article 35 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, de modifier ainsi le paragraphe 4 (3):

«... être nommé par la Commission à un poste qui correspond à ses aptitudes conformément aux dispositions et principes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique».

La Commission présente donc immédiatement une recommandation à cet effet au gouverneur général.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Secrétaire
Marcel Gingras

Le sénateur Lafond: Il est possible que cela résolve le problème, en tout cas cela nous éviterait d'imprimer des documents volumineux. Mais sommes-nous certains de résoudre le problème?

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

M. Eglington: Deux aspects sont en cause. D'une part, la rédaction de l'article 4(3) des règlements: une modification a été proposée par la Commission, si bien que ce problème-là doit être résolu. D'autre part, les règlements n'avaient pas beaucoup de sens s'ils n'étaient pas accompagnés d'un exemplaire des procès-verbaux du Conseil du Trésor, et, après de longues tergiversations, la Chambre a fini par céder et par communiquer un exemplaire des procès-verbaux du Conseil du Trésor; cela permet de comprendre ce que sous-entendent les règlements. Maintenant, le sénateur Lafond faisait peut-être allusion au fait que nous avons les procès-verbaux uniquement en anglais?

Le sénateur Lafond: Non, mais si le problème est véritablement résolu par la lettre du 29 novembre, celle-ci devrait pouvoir clore le dossier et nous pourrions abandonner les 28 pages suivantes.

M. Eglington: Je pense que le problème est résolu, mais deux observations semblent nécessaires. D'une part, cette méthode de réglementation n'est peut-être pas satisfaisante, puisqu'elle fait appel à un document, dans ce cas le procès-verbal du Conseil du Trésor, qui est incroyablement difficile à obtenir. Voilà pour le premier aspect de la question; je pense que même la Commission de la fonction publique qui doit administrer ces règlements, n'avait pas pu l'obtenir. Voilà pour une chose; dans le second cas, on peut s'interroger sur les difficultés que nous avons eues, nous-mêmes, à obtenir ce document.

Le sénateur Lafond: Je comprends bien, mais nous devons comprendre aussi qu'ayant une fois obtenu le procès-verbal du Conseil du Trésor, l'ayant inséré dans notre dossier et publié, la chose risque de devenir beaucoup plus difficile la prochaine fois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ils ont fini par nous communiquer.

M. Eglington: Pas le Conseil du Trésor, nous les avons obtenu par le ministère des Affaires indiennes et du Nord

[Texte]

why I should get it from Indian and Northern Affairs and not Treasury Board, I do not understand. It came eventually.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did you contact Mr. J. P. Fournier, whose telephone number is listed here, 2-5221?

Mr. Eglington: Where is that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is at the bottom of page 4, starting at the document headed Northern Careers Program.

Mr. Eglington: Oh, I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps Mr. Fournier was the Member from Indian Affairs and Northern Development. I gather that he was looking at it again.

Mr. Eglington: Well, I did not take any action then because at that time we had got the minute and the information and the only serious point in the long run is what is the Committee's view of regulations which virtually incorporate within them a Treasury Board minute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Eglington, can I ask you this? I think I would be inclined to extend it further. We are talking about career opportunities, training and development, for Northern Indians of status and non-status, the Inuit and the Metis. Are not certain rights provided people in northern Canada and some of the rights sets forth here in a way that perhaps they could not find out what their rights were? Is that not a fact?

• 1615

Mr. Eglington: Because they could not get the Treasury Board Minute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Because they could not get the Treasury Board Minute, let alone the fact that once having got it they might not be able to understand what was set out in here.

Mr. Eglington: I do not think, without access to Treasury Board Minute, which is only incorporated by reference in the regulations, they would know whether the regulations were being applied to them for the purposes of the policy or not. They would know whether the regulations were being applied to them according to the letter of the regulation but they would not know whether the regulations were being applied in fulfilment of the government's policy. That is a matter that has been raised in conversations with me over the last couple of months by a considerable number of pressure groups that have come complaining about one thing and another; they are upset by the fact that regulations are not made to implement an announced policy or to implement a statute; either the regulations are not made at all or they are made in a watered-down version. Now I am not sure that that, however, does not go beyond the Committee's purview.

We can because we have always complained about incorporation by reference and we said there has to be incorporated a fixed document. We can say that that fixed document . . .

[Interprétation]

canadien. Je ne comprends d'ailleurs pas comment il a été possible de l'obtenir par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et non pas par le Conseil du Trésor. C'est un hasard.

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous parlé à M. J. P. Fournier dont le numéro de téléphone apparaît ici, 2-5221?

M. Eglington: A quel endroit?

Le coprésident (M. McCleave): C'est en bas de la page 4 du document intitulé Programme des carrières dans le Nord.

M. Eglington: Oh, je vois.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, c'est M. Fournier qui s'est occupé des Affaires indiennes et du Nord canadien, j'imagine qu'il a réétudié la question.

M. Eglington: Je n'ai rien fait dans ce cas, car à l'époque nous n'avions pas les procès-verbaux et parce qu'en fait, à long terme, la seule chose qui compte c'est ce que pense le Comité de règlements qui contiennent presque des procès-verbaux du Conseil du Trésor.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vous me permettez de vous poser une question? Personnellement, j'aimerais assez que nous poussions les choses plus loin. Il s'agit ici de possibilités de carrières, de formation et d'expansion pour les Indiens conventionnés et non conventionnés du Nord, les Inuit et les Métis. N'est-il pas vrai que les habitants du Nord ont certains droits qu'ils ignorent complètement?

M. Eglington: C'est parce qu'ils n'ont pu être informés de la Décision du Conseil du Trésor.

Le coprésident (M. McCleave): Certes, mais même si on leur avait transmis le texte de cette décision, ils n'auraient certainement pas pu le comprendre.

M. Eglington: Même s'ils avaient été informés de cette Décision du Conseil du Trésor, qui n'est incorporée dans les règlements que par renvoi, ils n'auraient pas pu savoir si ces règlements s'appliquaient à eux dans le cadre de la politique établie. Ils sauraient si ces règlements s'appliquaient à eux selon la lettre du règlement, mais ils ne sauraient pas si ces règlements étaient appliqués dans le cadre de la politique gouvernementale. Un grand nombre de groupes de pression ont soulevé cette question au cours des conversations que j'ai eues avec eux au cours des derniers mois; ces groupes s'inquiètent de ce que les règlements ne sont pas établis dans le but d'appliquer une politique annoncée ou d'appliquer un statut; ils s'inquiètent également, dans certains cas, de l'absence ou de la portée très limitée des règlements. Cependant, je me demande si cette question ne dépasse pas le mandat du Comité.

Nous pouvons examiner dans la mesure où nous nous sommes toujours plaints de l'insertion par renvoi, car nous estimons que cette insertion devrait se faire par document officiel.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You do not . . .

Mr. Eglington: . . . ought to be available. And in this case Treasury Board Minutes manifestly are not readily available but I am not sure that we can complain on the grounds that regulations might not be implementing the announced policy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I think that is beyond our scope. You and I both had some correspondence, Mr. Counsel, with some people connected with the Indian Brotherhood, if I remember correctly.

Mr. Eglington: Yes, and the Arctic element.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And both of us said to them: "Well, look, you may say these regulations that have been issued are not adequate to carry out the intention of the act but this is really not something we have jurisdiction over". If they violate the act or if they raise certain objectionable points covered by our criteria, we can deal with them, but merely to say, "Well, the government has not acted or it has produced only a half-baked action", that is not our affair.

Mr. Eglington: In this instance the regulations concern development positions and those are positions established in this Treasury Board Minute. The Treasury Board Minute fixes the number, the man-hours, the money and that sort of thing but one would not know from the regulation whether the Treasury Board Minute was being fully implemented or not. That, too, is probably a matter of policy but in general principle the Committee before has objected to incorporation of other documents unless those documents are clear, fixed, and in the past they have always been readily ascertainable. I do not think we have ever had an instance before of a document that has been incorporated that was not available to the public.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Even those standards regulations would be very easily available to the public.

Mr. Eglington: Well, put it this way, there would be nothing blocking any member of the public from getting them; they may have to exercise some imagination as to where to find them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I still find it very puzzling that we would get a document in one language when the people that are going to be affected by at least the implementation of that program would speak two languages, and I suppose civil servants who have to administer it would speak in both languages. That really puzzles me. It may not puzzle anybody else but I just cannot see how that can come about.

Mr. Eglington: It might exist in both languages and we were only sent the English; that is possible.

Miss Mayrand: In other circumstances—I cannot say that for this one we asked—we were told that most Treasury Board

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Vous ne . . .

M. Eglington: Il faudrait donc qu'il y ait un document officiel. Dans le cas qui nous occupe, les décisions du Conseil du Trésor ne sont manifestement pas disponibles, mais je me demande si nous pouvons nous en plaindre en disant qu les règlements n'appliquaient peut-être pas une politique annoncée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cela dépasse notre mandat. Vous et moi avons déjà correspondu avec des représentants de la Fraternité des Indiens, si je me souviens bien.

M. Eglington: Oui, et avec des représentants de l'Association de l'Arctique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et nous leur avons tous les deux dit: «Vous pouvez prétendre que les règlements établis ne sont pas conformes à l'objectif de la loi mais c'est une question qui dépasse notre compétence.» Certes, si ces règlements violent directement la loi ou s'ils donnent lieu à certaines objections mentionnées dans nos critères, nous pouvons les étudier, mais nous devons à ce moment-là nous contenter de dire que le gouvernement n'a pas pris de mesures ou qu'il n'a pris que des demi-mesures. En fait, ce n'est pas notre affaire.

M. Eglington: Dans le cas qui nous occupe, les règlements concernent les postes de perfectionnement, lesquels ont été définis par la Décision du Conseil du Trésor. Cette Décision fixe le nombre, les heures-hommes, les fonds et tous les autres détails relatifs à ces postes mais nous ne pouvons pas dire, à partir du règlement, si cette Décision a été entièrement appliquée. C'est peut-être également une question de politique mais, par principe, le Comité s'est déjà opposé à l'insertion d'autres documents à moins que ces documents ne soient officiels et rédigés de façon précise. Je ne pense pas que le cas se soit déjà produit où un document avait été inséré sans être mis à la disposition du public.

Le coprésident (sénateur Forsey): Même ces règlements ordinaires sont totalement à la disposition du public.

M. Eglington: Rien n'empêche un simple particulier d'obtenir ces règlements; il suffit d'avoir un peu d'imagination pour savoir où s'adresser.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'étonne quand même que ce document soit rédigé dans une seule langue alors que ceux qui sont touchés par l'application du programme parlent deux langues, comme d'ailleurs les fonctionnaires qui devront gérer ce programme. Cela m'étonne beaucoup.

M. Eglington: Il se peut que ce document existe dans les deux langues et qu'on ne nous ait envoyé que la version anglaise.

Mlle Mayrand: Dans d'autres circonstances, on nous a dit que la plupart des décisions du Conseil du Trésor n'étaient

[Texte]

Minutes were in one language. I did not want to send that for translation if already they would have the thing themselves.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, surely. You might check into that Miss Mayrand. Now, are we supposed to do anything further except shake our head and echo the comment of Counsel in this letter of May 28, 1976, "the mystification", which is a very good expression. Do you recommend anything else, Mr. Eglington?

• 1620

Mr. Eglington: Well, the Committee might want to take the position that there ought not to be incorporated in regulations by reference, documents which are not available. I am not sure whether Treasury Board minutes are really classified as documents which are open to the public. But certainly we had a great deal of difficulty getting them. We should have asked whether these Treasury Board minutes can be made available to the public or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well certainly we can ask how on earth the public would ever be expected to know its rights if these documents were withheld from them. What practical mechanics do they set up so that they can carry out what they set forth in orders and then print Treasury Board minutes that are restricted to its people? Ask them that. I think that is important.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We now go to money, the Royal Canadian Mint, and this is a letter of explanation of December 20, 1976 from Mr. Eglington to the Master of the Royal Canadian Mint. I do not think we have to print the . . .

Mr. Eglington: Well, I am not sure, Mr. Chairman, but perhaps either of the letters . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I was going to say that perhaps it could be noted for the record that Counsel had written the Master of the Royal Canadian Mint on December 20, 1976 regarding provincial sales taxes relating to the sale of Canadian numismatic products.

Mr. Eglington: I put this on the agenda, Mr. Chairman, partly for information so that one can see how the term "regulations" is sometimes used and partly because it was not the first occasion, in my own experience, where I had been told or had seen a document which said that in the course of federal government regulations, such and such could be done or could not be done. On inquiry, it turned out there were no regulations at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a misuse of the word "regulations" then?

Mr. Eglington: Well, it amounts in some way to false misrepresentation. People are told that in the course of the federal government regulation, they must deport themselves in a certain way. And there is, in fact, no regulation at all.

[Interprétation]

rédigées que dans une seule langue. Je ne voulais pas envoyer ce règlement à la traduction si c'était déjà fait.

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr. Pouvez-vous faire des vérifications, mademoiselle Mayrand? Je me demande maintenant si nous pouvons faire autre chose que de répéter les commentaires de notre conseiller dans sa lettre du 28 mai 1976, à propos de «interloqué», qui est une très bonne expression. Avez-vous d'autre chose à recommander, monsieur Eglington?

M. Eglington: Le Comité peut décider que les documents qui ne sont pas disponibles ne devraient pas être donnés en référence dans les règlements. Je ne suis pas sûr que les procès-verbaux du Conseil du Trésor soient accessibles au public. Quoi qu'il en soit, nous avons eu beaucoup de mal à les obtenir. Nous aurions dû demander s'ils étaient accessibles au public.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas, comment le public connaîtrait-il ses droits si l'accès à ces documents lui est interdit. Dans la pratique, comment font-ils pour appliquer les arrêtés et imprimer ensuite les procès-verbaux du Conseil du Trésor auxquels le public n'a pas accès? Demandez-leur. Je crois que c'est important.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à la question de l'argent avec la Monnaie royale canadienne. Voici une lettre d'explication que M. Eglington a fait parvenir le 20 décembre 1976 au directeur de la Monnaie royale canadienne. Je ne pense pas qu'il faille imprimer . . .

M. Eglington: Je ne suis pas sûr, monsieur le président, mais nous pourrions peut-être imprimer l'une ou l'autre de ces deux lettres . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je signale donc que notre conseiller a envoyé une lettre au directeur de la Monnaie royale canadienne, le 20 décembre 1976, au sujet de la taxe provinciale sur les ventes de produits numismatiques canadiens.

M. Eglington: C'est en partie à titre indicatif que j'ai fait figurer cela à l'ordre du jour, de manière à ce qu'on sache quel usage il est fait du terme «règlements»; car ce n'est pas la première fois que je vois un document déclarer qu'en vertu des règlements fédéraux, telle et telle chose est autorisée et telle autre ne l'est pas, après quoi une enquête révèle qu'il n'y a aucun règlement de cet ordre.

Le coprésident (M. McCleave): Le mot «règlements» a donc été utilisé à mauvais escient?

M. Eglington: A la limite, c'est mensonger. On oblige les gens à se conformer à une réglementation provinciale qui, en réalité, n'existe pas.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is important that that should appear on the record because it is one aspect of the fact that a great many of these gentlemen seem to have absolutely no idea of law; they are as innocent as a babe unborn on the subject. Loose use of the word "regulations", and especially with a capital letter, could lead to confusion and misunderstanding, world without end in some instances, and sometimes perhaps in very serious matters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are absolutely right, Mr. Joint Chairman, and I think that we do then print the letter from Mr. Eglington of December 20, with the addition of the document headed "Provincial Sales Tax" because that was where the offensive information appears, and then the reply back by Mr. Gariépy of December 30, 1976.

December 20, 1976

The Master of the Royal Canadian Mint,
320 Sussex Drive,
Ottawa, Ontario
K1A 0G8

Dear Sir:

There has recently been referred to me your circular letter of 3rd instant to numismatic customers to which is attached a sheet headed "Provincial Sales Tax". That sheet contains the words "Recent Federal Government Regulations stipulate that all sales of Canadian numismatic products are subject to Provincial Sales Tax where applicable..." and goes on to specify that Quebec and Prince Edward Island are "exempt".

I shall be glad if you will kindly identify the Regulations referred to so that they may be scrutinized by the Standing Joint Committee pursuant to section 26 of the Statutory Instruments Act. Should the Regulations not have been published in the *Canada Gazette Part II*, I shall be obliged if you will forward a copy of them to me.

With compliments of the season,

I am,

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

PROVINCIAL SALES TAX

Recent Federal Government *Regulations* stipulate that all sales of Canadian numismatic products are subject to Provincial Sales Tax where applicable, as follows:

British Columbia	7 per cent of sale price
Manitoba and Saskatchewan	5 per cent of sale price
New Brunswick	8 per cent of sale price
Newfoundland	10 per cent of sale price
Nova Scotia	8 per cent of sale price
Ontario	7 per cent of sale price

[Interpretation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Il importe de le signaler car c'est un aspect du fait que ces gens-là n'ont absolument aucune idée du droit. Un emploi aussi lâche du mot «règlements», peut semer la confusion et provoquer des malentendus sans fin, parfois à propos de choses très graves.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez parfaitement raison, monsieur le président, et je pense que nous devons faire imprimer la lettre de M. Eglington, en date du 20 décembre, ainsi que le document intitulé «Taxe de vente provinciale» qui est à l'origine d'une information trompeuse; enfin, nous pouvons faire imprimer la réponse de M. Gariépy, datée du 30 décembre 1976.

Le 20 décembre 1976

Directeur de la Monnaie royale canadienne
320, Promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G8

Monsieur,

On m'a récemment transmis la circulaire que vous adressiez le 3 courant à vos clients numismates et à laquelle est joint un feuillet intitulé «Taxe de vente provinciale». Ce feuillet contient les mots suivants: «Les récents règlements fédéraux stipulent que toutes les ventes de produits numismatiques canadiens sont soumis à la taxe de vente provinciale lorsqu'il y a lieu...». Il est précisé que le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard en sont exemptés.

Je vous saurais gré de m'indiquer le règlement en cause afin que le Comité mixte permanent les étudie à la lumière de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires. Si ce règlement n'a pas été publié dans la partie II de la Gazette du Canada, je vous prierais de m'en communiquer un exemplaire.

Veuillez agréer, monsieur, mes meilleurs vœux à l'occasion des fêtes ainsi que mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

TAXE DE VENTE PROVINCIALE

Un récent règlement fédéral stipule que toutes les ventes de produits numismatiques canadiens sont soumis à la taxe de vente provinciale suivante lorsqu'il y a lieu:

Colombie-Britannique	7 p. 100 du prix de vente
Manitoba et Saskatchewan	5 p. 100 du prix de vente
Nouveau-Brunswick	8 p. 100 du prix de vente
Terre-Neuve	10 p. 100 du prix de vente
Nouvelle-Écosse	8 p. 100 du prix de vente
Ontario	7 p. 100 du prix de vente

[Texte]		[Interprétation]	
Quebec and P.E.I.	Exempt	Québec et Î.-P.-É.	Exempts
Alberta—Yukon—N.W.T.	No Prov. Sales Tax	Alberta—Yukon—T.N.-O.	Aucune taxe de vente provinciale

On receipt of your reservation form the Royal Canadian Mint will calculate the amount of sales tax required and this will be shown on the invoice that you will receive.

Full instructions regarding payment will be contained on the invoice.

30 December 1976

Mr. G. C. Eglington
c/o The Senate
Ottawa, Canada
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

I acknowledge your letter of December 20, 1976 in which you refer to our recently published circular regarding provincial sales tax.

All provinces, with the exception of Alberta, the Yukon and the Northwest Territories, impose a sales tax. The collection and the remittance of the said sales are governed by legislation passed by the respective provinces.

While the provinces of Quebec and Prince Edward Island impose a tax, they have legislated that our numismatic coins are exempt. In the remaining seven provinces, the respective Sales Tax Acts stipulate that our numismatic coins are taxable when sold for an amount in excess of the face value.

In May 1976, we met with officials from the Federal Ministry of Finance for the purpose of examining the implications of a proposed federal-provincial system of reciprocal consumption taxation and it is only then that we were made aware that our numismatic products were taxable in the majority of the provinces when sold in excess of the face value.

In accordance with advice from the officials from the Ministry of Finance we have since registered as a vendor with all provinces concerned and reached an agreement that we would start collecting and remitting sales taxes with our 1977 mailing.

Our circular was meant to inform our customers that, from now on, sales tax will be collected wherever applicable. It was not intended to cover the subject of sales tax in detail.

It is realized now that the reference made to "recent federal government regulations" can be misleading. Our intent was to indicate that the decision to start collecting sales tax came as a result of our recent discussions with the federal government.

I regret any inconvenience this circular may have caused you. If I can be of further assistance to you, please do not hesitate to contact me.

Sur réception de votre commande, la Monnaie royale canadienne calculera la taxe de vente dont le montant apparaîtra sur la facture qui vous sera envoyée.

Les modalités de paiement figureront sur la facture.

Le 30 décembre 1976

Monsieur G. C. Eglington
a/s Le Sénat
Ottawa, Canada
K1A 0A4

Cher monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 20 décembre 1976 dans laquelle vous mentionnez la circulaire que nous avons récemment publiée concernant la taxe de vente provinciale.

Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest imposent des taxes de vente. La perception et le versement des taxes de vente sont régis par les lois adoptées par les provinces respectives.

Bien que les provinces du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard imposent une taxe, elles ont légiféré que nos monnaies numismatiques ne sont pas taxables. Les lois sur les taxes de vente des sept autres provinces stipulent que nos pièces de monnaies numismatiques sont taxables lorsqu'elles sont vendues à un prix excédant leur valeur nominale.

En mai 1976, nous avons rencontré des représentants du ministère fédéral des Finances dans le but d'examiner les conséquences d'un système proposé fédéral-provincial de taxe de vente réciproque. Ce n'est qu'à cette occasion que nous avons appris que nos produits numismatiques étaient taxables dans la majorité des provinces où ils sont vendues à un prix excédant leur valeur nominale.

Conformément aux conseils des représentants du ministère des Finances, nous nous sommes enregistrés comme vendeur dans toutes les provinces touchées et nous nous sommes convenus de percevoir et de verser les taxes de vente dès 1977.

Notre circulaire visait à informer nos clients que les taxes de vente seront désormais perçues lorsqu'il y a lieu et non à traiter en profondeur le sujet des taxes de vente.

Nous reconnaissons que l'allusion aux «récents règlements fédéraux» pouvait porter à confusion. Notre but était de préciser que notre décision de percevoir les taxes de vente résultait de nos discussions récentes avec le gouvernement fédéral.

Je m'excuse des inconvénients que vous a peut-être causés cette circulaire. Pour tout renseignement supplémentaire, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

[Text]

Yours sincerely,

Yvon Gariépy
Master

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-352, Charter Flight Apron Reservations Order, amendment, under the Aeronautics Act, and with just a point of information here.

Mr. Eglington: I think that is only a slip, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Instead of an apron, it is a slip. I knew I would say something like that before the meeting was over.

Senator Lafond: Could we still not draw it to their attention or has that been done?

Mr. Eglington: No, we could draw it to their attention.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is printed as part of our proceedings.

CHARTER FLIGHT APRON RESERVATIONS ORDER, amendment

Aeronautics Act

July 21, 1976

Criterion 1 (b)

The preamble fails to recite the relevant section (Section 6) of the Aeronautics Act. Both subsections (1) and (2) of Section 6 are necessary to authorize Section 311 (c) of the Air Regulations, and hence the Charter Flight Apron Reservations Order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And now we get to a very interesting situation, SOR/76-401, International Joint Commission Immunity Order. And I classified that under the heading: three is company but two is a crowd. What it is, is simply to point out that an agreement between two countries, in this case Canada and the United States of America, could put us into the category of an international organization. Am I correct on that, Mr. Eglington? The commentary, in any event, is printed.

• 1625

Mr. Eglington: There is a correction, Mr. Chairman. On the seventh line from the bottom of the second paragraph, I am sorry, of the third paragraph, the words "the peace or" should be deleted. It should simply read "...it conduces to the economic or social well-being of the community of nations."

Mlle Mayrand: Le même changement en français, à la septième ligne du bas, enlever "la paix ou" ceci va au numéro 2, "si elle a pour objet le bien-être économique."

[Interpretation]

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur,
Yvon Gariépy

Le coprésident (M. McCleave): DORS/76-352, Ordonnance sur les réservations d'aire de trafic pour les vols d'affrètement, modification, Loi sur l'aéronautique. Il s'agit ici d'une explication.

M. Eglington: Je crois que c'est une erreur, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Une erreur.

Le sénateur Lafond: Pouvons-nous le leur signaler, ou bien est-ce que cela a déjà été fait?

M. Eglington: Non, nous pouvons le leur signaler.

Le coprésident (M. McCleave): Cela figure au compte rendu.

ORDONNANCE SUR LES RÉSERVATIONS D'AIRES DE TRAFIC POUR LES VOLS D'AFFRÈTEMENT— MODIFICATION

Loi sur l'aéronautique

Le 21 juillet 1976

Critère 1(b)

Le préambule ne mentionne pas l'article pertinent (article 6) de la Loi sur l'aéronautique. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 sont nécessaires à la sanction de l'article 311(c) Règlement sur l'aéronautique et par le fait même de l'ordonnance sur les réservations d'aire de trafic pour les vols d'affrètement.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à un cas très intéressant. Il s'agit du DORS/76-401, Décret sur l'immunité de la Commission conjointe internationale. Je classerai cela sous le titre suivant: deux, c'est assez; trois c'est trop. Il s'agit tout simplement de signaler qu'un accord intervenant entre deux pays, en l'occurrence le Canada et les États-Unis, pourrait nous placer dans la catégorie d'un organisme international, n'est-ce pas, monsieur Eglington? Quoi qu'il en soit, le commentaire est imprimé.

M. Eglington: Il y a une correction, monsieur le président. À la septième ligne à partir du bas du deuxième paragraphe, ou plutôt du troisième paragraphe de la version anglaise, il faudrait retrancher l'expression «the peace or». La phrase devrait se lire comme suit: «...it conduces to the economic or social well-being of the community of nations».

Miss Mayrand: The same modification should be done in French at the seventh line from the bottom. The expression "la paix ou" should be deleted and the sentence should read "si elle a pour objet le bien-être économique".

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These changes are noted and the commentary is printed.

SOR/76-401

INTERNATIONAL JOINT COMMISSION IMMUNITY ORDER

Privileges and Immunities (International Organizations) Act

P.C. 1976-1579

November 25, 1976

Criterion 1

Section 3(1) of the enabling Act reads:

“3(1) For the purposes of this section, the expression “organization” means

(a) any specialized agency of which Canada is a member that is brought into relationship with the United Nations in accordance with Article 63 of the Charter of the United Nations;

(b) any international organization of which Canada is a member, the primary purpose of which is the maintenance of international peace or the economic or social well-being of the community of nations; and

(c) any organization specified in Schedule II.”

Paragraph (c) was added by S.C. 1974-75-76 chapter 69, but the only organization listed in Schedule II is the European Community and there is no power in anyone to add to the Schedule. Consequently, the authority for the present Order must be thought to flow from paragraph (b). In order to fit within the words of paragraph (b) the International Joint Commission must be accounted “an international organization of which Canada is a member”, which it plainly is, the primary purpose of which is the “maintenance of international peace or the economic or social well-being of the community of nations”.

The bilateral arrangement or organization which is the International Joint Commission would seem to come within this definition on two grounds, despite what might at first blush appear to be the conflict between a bilateral arrangement and the “community of nations”. First, the word “or” in paragraph (b) can be read disjunctively so that an international organization satisfies the test (a) if it conduces to the maintenance of international peace or (b) if it conduces to the economic or social well-being of the community of nations. In other words, the phrase “community of nations” does not appertain to or qualify international peace, but “economic or social well-being”. The International Joint Commission, in light of its foundation in the International Boundary Water Treaty 1909, is clearly directed to the maintenance of peace between Canada and the United States of America.

Secondly, while no clear meaning can be given to the phrase “community of nations” (anymore than to its famous predecessor “the concert of Europe”), and Professor Georg

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): On prend note de ces modifications et les explications seront imprimées au compte rendu.

DORS/76-401

DÉCRET SUR L'IMMUNITÉ DE LA COMMISSION CONJOINTE INTERNATIONALE

Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales

C.P. 1976-1579

25 novembre 1976

1er critère

L'article 3(1) de la Loi est ainsi rédigé:

«3. (1) Aux fins du présent article, l'expression «organisation» désigne

(a) toute institution spécialisée dont le Canada fait partie et qui est reliée à l'Organisation des Nations Unies en conformité de l'article 63 de la Charte des Nations Unies;

(b) toute organisation internationale dont le Canada fait partie et qui a pour objet essentiel le maintien de la paix internationale ou le bien-être économique ou social de la communauté des nations; et

(c) toute organisation figurant à l'annexe II.»

L'alinéa (c) a été ajouté par S.C. 1974-1975-1976 chapitre 69, mais la seule organisation qui figure à l'annexe II est celle des Communautés européennes et aucune adjonction à cette annexe n'est possible. Le texte habilitant pour le présent Décret doit donc se trouver à l'alinéa (b). Pour être conforme au libellé de cet alinéa, la Commission conjointe internationale doit être une «organisation internationale dont le Canada fait partie»; c'est effectivement le cas et elle a pour objet essentiel «le maintien de la paix internationale ou le bien-être économique ou social de la communauté des nations».

L'arrangement bilatéral ou l'organisation qu'est la Commission conjointe internationale semble entrer dans le cadre de cette définition pour deux raisons et même si à première vue, on puisse estimer qu'il y ait conflit entre une entente bilatérale et la «communauté des nations». En premier lieu, on peut prêter au mot «ou» de l'alinéa (b) un sens disjonctif, de sorte qu'une organisation internationale répond aux exigences 1) si elle a pour objet le maintien de la paix internationale ou 2) si elle a pour objet le bien-être économique ou social de la communauté des nations. Autrement dit, l'expression «communauté des nations» ne se rapporte pas uniquement à la paix internationale, mais également au «bien-être économique ou social». La Commission conjointe internationale, créée dans le cadre du Traité international sur les eaux limitrophes de 1909, a manifestement pour objet le maintien de la paix entre le Canada et les États-Unis d'Amérique.

En second lieu, si l'on ne peut pas donner un sens précis à l'expression «communauté des nations» (pas plus qu'à son illustre prédécesseur «le concert des nations»), le Professeur

[Text]

Schwarzenberger has rejected its use, it is nonetheless the case that in describing a collectivity of sovereign states the phrase must be governed in its usage by international law. Such law draws no distinction between bilateral and multi-lateral relations and the former is included within the latter. Consequently, the community of nations will include the collectivity of Canada and the United States of America.

The Director, Legal Advisory Division, Department of External Affairs, has advised that it is the view of the Department of Justice that the International Joint Commission comes within the terms of section 3(1)(b) of the Act. For the reasons given above your counsel agree with that view, although they have no knowledge of the reasons of the Department of Justice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-415—The Pacific... Now, some of these I notice that the order was different than the agenda and I also, and perhaps other members have the same problem, missing pages in the documents given to us.

But we are dealing with SOR/76-415—Pacific Coast Marine Plant Regulations under the Fisheries Act. Commentary of October 4, 1976. I gather it is two pages in English—I have not got the second page—and two pages in French.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have not got the second page in English either.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, might it be sensible to stand it over until the members have a chance to read the balance of the comment?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you do that then probably the next one, Atlantic Coast Marine Plant Regulations, should stand as well because there is a comparison between the two of them. Accordingly, that is done.

There are two more items before we break off. Secondary Lead Smelter National Emission Standards Regulations, SOR/76-464, under the Clean Air Act, involving a commentary of November 26, 1976, Criterion 3(b), and the act, reasonably short, and the two-point commentary printed herewith.

SOR/76-464

SECONDARY LEAD SMELTER NATIONAL EMISSION STANDARDS REGULATIONS

Clean Air Act

P.C. 1976-1754

November 26, 1976—Criterion 3(b)

Section 7 of the enabling Act reads as follows:

7. (1) Where the emission into the ambient air of an air contaminant in the quantities and concentrations in which it is consumed or produced in the operation of stationary

[Interpretation]

Georg Schwarzenberger en ayant du reste condamné l'emploi, il reste néanmoins que, lorsqu'elle s'applique à une collectivité d'États souverains, l'expression doit être prise au sens que lui donne le droit international. Ce droit n'établit pas de distinction entre les relations bilatérales et les relations multilatérales, les premières étant comprises dans les secondes. Par conséquent, la communauté des nations doit comprendre la collectivité formée par le Canada et le États-Unis d'Amérique.

Le Directeur des opérations juridiques du ministère des Affaires extérieures a indiqué que, selon le ministère de la Justice, la Commission conjointe internationale entraine dans la définition de l'article 31B de la Loi. Pour les motifs indiqués ci-dessus, vos avocats sont d'accord avec ce point de vue, bien qu'ils ignorent les motifs du ministère de la Justice.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS/76-415—Règlement sur les plantes aquatiques de la Côte du Pacifique... Je remarque qu'ici l'ordre est différent de celui qui figure à l'ordre du jour, et certains autres membres auront peut-être la même difficulté que moi, à savoir qu'il manque des pages dans les documents qu'on nous a remis.

Mais il est ici question du DORS/76-415—le Règlement sur les plantes aquatiques de la Côte du Pacifique en vertu de la Loi sur les pêches. L'explication est en date du 4 octobre 1976. Je pense qu'il y a deux pages en anglais—malheureusement je n'ai pas la deuxième, et deux pages en français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas la deuxième page de la version anglaise non plus.

M. Eglington: Monsieur le président, serait-il préférable de le réserver jusqu'à ce que les membres aient eu l'occasion de lire le reste des commentaires?

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas, il faudrait également réserver le règlement sur les plantes aquatiques de la Côte de l'Atlantique puisqu'il s'agit de faire la comparaison entre ces deux textes. Bon, c'est fait.

Il y a deux autres textes à étudier avant de lever la séance. Il s'agit du DORS/76-464, Règlement sur les normes nationales dégagements des fonderies de plomb de seconde fusion, en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, comprenant un commentaire en date du 26 novembre 1976, le critère 3(b), ainsi que la loi, qui est assez brève, et le commentaire en deux parties imprimé ici.

DORS/76-464

RÈGLEMENT SUR LES NORMES NATIONALES DE DÉGAGEMENTS DES FONDERIES DE PLOMB DE SECONDE FUSION

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique

C.P. 1976-1754

Le 26 novembre 1976—Critère 3(b)

L'article 7 de la loi habilitante se lit comme suit:

7.(1) Lorsque le dégagement dans l'air ambiant d'un agent de contamination de l'air en quantités et concentrations consommées ou produites lors de l'exploitation de

[Texte]

sources of a particular class or classes specified by the Governor in Council would

(a) constitute a significant danger to the health of persons, or

(b) be likely to result in the violation of a term or terms of any international obligation entered into by the Government of Canada relating to the control or abatement of air pollution in regions adjacent to any international boundary or throughout the world,

the Governor in Council may prescribe national emission standards establishing the maximum quantities, if any, and concentrations of such air contaminant that may be emitted into the ambient air by stationary sources of such class or classes.

(2) Subject to subsection (3), a copy of any national emission standard that the Governor in Council proposes to prescribe shall be published in the *Canada Gazette*; and no such emission standard may be prescribed by the Governor in Council except after the expiration of sixty days following such publication thereof.

(3) Where, by reason of an emergent situation involving an extremely hazardous air contaminant or for any other reason cited by the Governor in Council in an order issued under this subsection, he considers the immediate prescription of a national emission standard or standards in relation to an air contaminant or air contaminants specified in the order to be essential to meet a national emergency, subsection (2) does not apply in respect of any national emission standard in relation thereto prescribed within five days after the making of such order; but any such national emission standard is subject to negative resolution of Parliament.

1. In terms of the Committee's criterion 3(b), the satisfaction of the condition precedent in subsection 7(2) should have been recited in the preamble. All other Departments now accommodate the Committee in this particular. Pointing out non-compliance to the Department of Fisheries and the Environment strikes counsel as a waste of time and the matter might be better drawn to the attention of the Privy Council Office.

2. Your counsel consider that, subject to what might be said by the Department of Fisheries and the Environment, the matters referred to in section 7(1)(a) and (b) of the enabling Act are conditions within the terms of criterion 3(b), compliance with which should also be recited, especially as it is not now apparent which of the two reasons—7(1)(a) or 7(1)(b)—has led the Governor in Council to prescribe national emission standards in sections 4 to 8 of the instant Regulations. Any person wishing to challenge the validity of the emission standards prescribed will need to know which ground was used as justifying their prescription.

[Interprétation]

sources fixes d'une ou plusieurs catégories particulières spécifiées par le gouverneur en conseil

a) constituerait un danger appréciable pour la santé des personnes, ou

b) risquerait d'entraîner la violation d'une ou plusieurs clauses d'une obligation internationale contractée par le gouvernement du Canada et relative à la lutte contre la pollution atmosphérique ou à la réduction de cette pollution dans des régions voisines d'une frontière internationale ou dans le monde entier,

Le gouverneur en conseil peut prescrire des normes nationales de dégagement établissant les quantités, le cas échéant, et concentrations maximales de cet agent de contamination de l'air qui peuvent être dégagées dans l'air ambiant par les sources fixes de cette ou de ces catégories.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), une copie de toute norme nationale de dégagement que le gouverneur en conseil se propose de prescrire doit être publiée dans la *Gazette du Canada*; et le gouverneur en conseil ne peut prescrire de norme de dégagement de ce genre qu'après l'expiration d'un délai de soixante jours à partir de cette publication.

(3) Lorsque, en raison d'une situation requérant des mesures immédiates et où intervient un agent de concentration de l'air extrêmement dangereux ou pour toute autre raison invoquée par le gouverneur en conseil dans un décret promulgué en vertu du présent paragraphe, ce dernier estime qu'il est essentiel, pour faire face à une situation critique de caractère national, de prescrire immédiatement une ou plusieurs normes nationales de dégagement relativement à un ou plusieurs agents de contamination de l'air spécifiés dans le décret, le paragraphe (2) ne s'applique pas à l'égard d'une norme nationale de dégagement y afférente qui est prescrite dans les cinq jours qui suivent le jour où ce décret est pris; toutefois, une norme nationale de dégagement de ce genre peut faire l'objet d'une résolution négative du Parlement.

Conformément au critère 3(b) du Comité, l'exécution de la condition suspensive au paragraphe 7(2) aurait dû être citée dans le préambule. Tous les autres ministères répondent maintenant à cette exigence du Comité. Les conseillers sont d'avis que le fait de porter à l'attention du ministère des Pêches et de l'Environnement la non-observance de ce critère constitue une perte de temps et qu'il vaudrait peut-être mieux en informer le bureau du Conseil privé.

2. Votre conseiller estime que, sous réserve de ce que pourra dire le ministère des Pêches et de l'Environnement, les questions dont il est fait mention aux alinéas 7(1)a) et b) de la loi habilitante sont des conditions qui relèvent du critère 3(b), dont l'observance devrait aussi être citée, d'autant plus qu'il n'est pas évident maintenant laquelle des deux raisons, 7(1)a) ou 7(1)b), a conduit le gouverneur en conseil à prescrire des normes nationales de dégagement de l'article 4 à l'article 8 du règlement. Toute personne qui désire mettre en doute la validité des normes de dégagement prescrites devra connaître les raisons qui justifient leur prescription.

[Text]

If it is the case that the Regulations have been made in the circumstances set forth in section 7(3), that fact should have been recited so that Members of Parliament will know that Parliament has the right by resolution to negative the standards set.

Mr. Eglington: Well, this is an instance, Mr. Chairman, where the satisfaction of the Committee's Criterion 3(b) is really important from the point of view of those who are either affected by the regulations or those who have a right to object. This is an instance where there is a negative resolution procedure. But unless members of Parliament knew that the regulations had been made in the circumstances set out in Section 7(3) of the act they would not know whether they were entitled to resolve in the negative or not. And as far as people who are affected by the regulations were concerned, it would be important for them to know whether the regulations were related to paragraph (a) or paragraph (b) of Section 7(1).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wondered when I saw your commentary, Mr. Eglington, since these are technical matters, that they might very well be taken up by people who would be able to retain counsel who would be versed in the technicality. Is that a good doubt or is it a bad doubt on my part?

Mr. Eglington: Well, it is true, I think, Mr. Chairman, so far as it goes. But unless even the people who were retained knew whether the department had proceeded on the ground of Section 7(1)(a) or Section 7(1)(b)—it may be they proceeded on the ground of both—but unless they knew it would be very difficult for them to deal with the matter.

And I think in terms of Criterion 3(b) the recital should specify whether the ground is constituting a significant danger to health of persons or, on the other hand, be on the ground that it would be likely to result in violation of international obligations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This involves our old friend, the Department of Fisheries and the Environment.

Mr. Eglington: Well, that comment of course was written November 26 before more recent exchanges with the department.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are we getting somewhere with them?

Mr. Eglington: Well, we can now take this up with the gentleman in charge of the Environment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. So let us do that, then.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or have you already done it?

Mr. Eglington: No, no.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. And, finally, the Special Aviation Events Safety Order, SOR/76-622, under the Aeronautics Act, and a brief commentary.

[Interpretation]

Si le règlement a été établi dans les circonstances décrites au paragraphe 7(3), ce fait aurait dû être mentionné afin que les députés et sénateurs sachent que le Parlement peut, au moyen d'une résolution, annuler les normes établies.

M. Eglington: Il s'agit ici d'un cas, monsieur le président, où il est très important que le Comité soit satisfait du critère 3(b) du point de vue de ceux qui sont touchés par le règlement ou de ceux qui ont le droit de s'y opposer. On a ici l'exemple d'une résolution annulant les normes établies. Mais à moins que les membres du Parlement sachent que les règlements avaient été faits conformément aux dispositions de l'article 7.3 de la loi, ils ignorent s'ils ont le droit d'annuler les normes ou non. Pour ce qui est de ceux qui sont touchés par le règlement, il est important de savoir si le règlement concerne l'alinéa (a) ou l'alinéa (b) de l'article 7.1.

Le coprésident (M. McCleave): En lisant vos explications, monsieur Eglington, puisqu'il s'agit de questions très techniques, j'ai conclu que ceux qui s'y opposent seront en mesure de faire appel aux services d'un avocat versé en la matière. Ai-je raison de faire cette supposition?

M. Eglington: En effet, monsieur le président. Mais à moins que ces avocats eux-mêmes sachent si le ministère avait appliqué l'article 7.1 (a) ou l'article 7.1 (b)—il se peut même que ces deux alinéas s'appliquent—it serait très difficile d'examiner la question.

Et en ce qui en concerne le critère 3(b), l'exposé devrait préciser si la raison est que cela constituerait un danger appréciable pour la santé des personnes, ou, d'autre part, que cela risquerait d'entraîner la violation d'une ou plusieurs clauses d'une obligation internationale.

Le coprésident (M. McCleave): Cela concerne notre vieil ami, le ministère des Pêches et de l'Environnement.

M. Eglington: Évidemment, ce commentaire a été rédigé le 26 novembre, c'est-à-dire avant nos derniers échanges avec le ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Avons-nous fait des progrès avec eux?

M. Eglington: Nous pouvons en discuter avec le responsable de l'Environnement.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Merci. Procédons en ce sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou l'auriez-vous déjà fait?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Enfin, voici l'ordonnance sur la sécurité aéronautique (manifestation spéciale), DORS/76-622, en vertu de la Loi sur l'aéronautique, suivie d'un bref commentaire.

[Texte]

SOR/76-622

SPECIAL AVIATION EVENTS SAFETY ORDER

Aeronautics Act

November 2, 1976

Explanatory Note

1. Air Counsel advises that the only changes in the new order are a narrower definition for a "fly-in" and a new reference for the Armed Forces rules in section 8. The narrower definition will result in fewer authorizations being required of the Minister. A fresh Order has been made because the result is more practical and comprehensible than issuing two amendments, a policy which the Committee has previously pressed on the Authorities, and which in this instance the Privy Council Office accepted at the request of Air Counsel.

2. The preamble is complete and meets all the Committee's requirements.

3. The French version of section 3 should read as follows:

Nul ne pilotera un aéronef, et aucun propriétaire ou exploitant d'aéronef ne permettra qu'un aéronef soit piloté, dans une manifestation spéciale à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été délivrée et que l'aéronef ne soit piloté selon les conditions visées à cette autorisation et à cette ordonnance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I made a careful note, Miss Mayrand, of the differences between what is proposed here and what was set forth in regulations in the French text; I am glad that you were after them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There was this matter also, was there not Mr. Co-Chairman? (Shows a letter.)

Mr. Eglington: It was sent around as a special, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, I think that probably would be under the Aeronautics Act, and includes that, Senator Forsey. You had the matter . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was drawn to my attention by Counsel that the letter of February 9 from M. Marcel Gingras, Secretary of the Public Service Commission, had been sent around with a special note today for inclusion, as I understand it, in our agenda, one in which we have, for once, an actual copy of a Department of Justice opinion, and the statement that the Public Service Commission is still continuing in the course it outlined in the Chairman's letters to the Co-Chairmen of this Committee of December 24, 1976— which I, for one, did not consider at all satisfactory.

Mr. Eglington: I think it was decided that the invitation would be extended to Mr. Gallant to come along and explain their proposal. On the matter of the opinion, I must say I found it a somewhat curious opinion because it did not answer all the questions that were asked and it seemed to indicate

[Interprétation]

DORS/76-622

ORDONNANCE SUR LA SÉCURITÉ AÉRONAUTIQUE (MANIFESTATION SPÉCIALE)

Loi sur l'aéronautique

Le 2 novembre 1976

Note explicative

1. Le Conseil de l'air nous informe que les seuls changements apportés dans la nouvelle ordonnance reviennent à définir plus étroitement l'expression «rassemblement d'aéronefs» et à faire un nouveau renvoi aux Règles des Forces armées dans l'article 8. La définition plus étroite fera diminuer le nombre des autorisations requises du ministre. Une nouvelle ordonnance a été rendue parce qu'il est plus pratique et plus compréhensible de le faire que de publier deux amendements, politique sur laquelle le comité a déjà insisté auprès des autorités et que, dans le cas présent le bureau du Conseil privé a accepté à la demande du Conseil de l'air.

2. Le préambule est complet et répond à toutes les exigences du Comité.

3. Le texte français de l'article 3 devrait se lire tel que suit:

«Nul ne pilotera un aéronef, et aucun propriétaire ou exploitant d'aéronef ne permettra qu'un aéronef soit piloté, dans une manifestation spéciale à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été délivrée et que l'aéronef ne soit piloté selon les conditions visées à cette autorisation et à cette ordonnance.»

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, j'ai dûment pris note de la différence des libellés entre le texte anglais et ce qui est proposé dans le texte français de l'ordonnance; je suis enchanté que vous ayez poursuivi l'affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y avait aussi cette question, n'est-ce pas, monsieur le coprésident? (Il montre une lettre.)

Mr. Eglington: C'était une question spéciale, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que cela relève de la Loi sur l'aéronautique, sénateur Forsey. Vous aviez fait . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Notre conseiller n'a fait remarquer que la lettre en date du 9 février de M. Marcel Gingras, secrétaire de la Commission de la Fonction publique, a été distribuée aujourd'hui avec une note spéciale pour faire partie de l'ordre du jour. Nous avons pour une fois une copie d'une opinion émise par le ministère de la Justice, complétée par une déclaration de la Commission de la Fonction publique à l'effet qu'ils maintiennent l'attitude énoncée dans la lettre du président au coprésident du Comité, en date du 24 décembre 1976, lettre que je n'ai pas du tout trouvée satisfaisante pour ma part.

Mr. Eglington: Je pense qu'il avait été décidé d'inviter M. Gallant à comparaître et à expliquer leur proposition. Quant à l'avis du Ministère, je dois préciser qu'il me semble bizarre car il ne répond pas à toutes les questions posées. Même si le rédacteur de cet avis déclare que les dispositions sont légale-

[Text]

that, although the person who gave the opinion said that the provisions are legally valid, the concluding paragraph of the opinion really seems to give the game away.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I might say that last week I did try to get Mr. Gallant and arrange for his appearance before us and I was not able to. So I thought that perhaps I could try again in the morning, or try now, for that matter, before he goes for the evening, and if it is satisfactory, that we have him before us with regard to the use of 7(2), and the complaint of Mr. Forrestall, and perhaps any other matters that members would like to bring up. But I suppose when we ask somebody to come before us we should be reasonably definite as to the points that we should raise with them, because otherwise it leaves too wide open a field.

Mr. Eglington: Should we print this, Mr. Chairman, so our record is complete?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We could . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I should think so. It is such a gem, "of purest ray serene", too, to have before us at least one of these sacred documents, these sacred writings, the opinion of the Department of Justice. It should not be left to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it is sent to us . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey):

"... be born to blush unseen, and waste its sweetness on the desert air."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. The course, I think perhaps, if I could just . . .

Mr. Goodale: The course or the corpse?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): ... the course—outline what has happened. We have a letter from Mr. Gingras, who is Secretary to the Public Service Commission, or Public Service Canada, of February 9, 1977, and in the letter to Mr. Eglington he simply notes:

Please find enclosed a copy of a Justice opinion on the validity of subsection 7(2) of the Public Service Employment Regulations.

• 1635

And then the opinion itself from Secretariat N. Desjardins is headed

"For your Information and Records, Copy of a Justice Opinion re validity of subsection 7(2) of Public Service Employment Regulations"

It is about a 500-, 400-word opinion. It is not sent to us under any restriction that I can see.

Mr. Eglington: It is important I think from our point of view, Mr. Chairman. Of course we have taken up with the Attorney General the question of whether the receiving department or recipient of advice is entitled to divulge it, and it has certainly been divulged.

[Interpretation]

ment valides, il semblerait indiquer dans son dernier paragraphe une toute autre conclusion.

Le coprésident (M. McCleave): Je devrais préciser que j'ai tenté la semaine dernière d'organiser la comparution de M. Gallant devant le Comité et que je n'ai pas réussi à le faire. Je pensais me reprendre ce matin ou même maintenant, avant qu'il ne parte. Si cela vous convient, nous pourrions le faire comparaître à propos de l'utilisation de l'article 7(2) et de la plainte de M. Forrestall, et à propos également de toute autre question que les membres pourraient soulever. Quoi qu'il en soit, je suppose qu'en invitant quelqu'un à comparaître nous devrions préciser les points dont nous voulons parler, sans quoi la question demeurera trop générale.

M. Eglington: Monsieur le président, devrions-nous imprimer cette lettre afin que le dossier soit complet?

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Nous pourrions . . .

Le coprésident (senateur Forsey): Oui, je le pense. C'est un bijou, un pur rayon de soleil; nous avons enfin entre nos mains un de ces documents sacrés, un texte divin, un avis du ministère de la Justice. On ne devrait pas le laisser . . .

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, il nous a été adressé . . .

Le coprésident (senateur Forsey):

... vivre pour s'épanouir seul, et perdre sa douceur dans l'air du désert.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je pense que si vous êtes d'accord . . .

M. Goodale: Accord ou corps?

Le coprésident (M. McCleave): D'accord; voici ce qui s'est passé. Nous avons reçu une lettre de M. Gingras, secrétaire de la Commission de la Fonction publique, ou Fonction publique Canada, en date du 9 février 1977, adressée à M. Eglington, où il déclare simplement:

Veuillez trouver ci-joint copie d'un avis du ministère de la Justice sur la validité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique.

L'opinion juridique émanant de M. N. Desjardins du Secrétariat a pour titre:

Pour que vous en preniez connaissance et la conserviez dans vos dossiers nous vous envoyons une copie d'une opinion juridique relative à la validité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique.

Il s'agit d'une communication de 400 ou 500 mots. Que je sache, il n'y a pas de restriction quant à sa diffusion.

M. Eglington: C'est un point important pour nous, monsieur le président. Nous avons essayé de savoir du Procureur général si le Ministère ou l'organisme quelconque qui reçoit l'avis a le droit de le publier. Jusqu'à présent, il a certainement été publié.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not marked confidential . . .

Senator Lafond: . . . the channels that were outlined in Mr. Basford's letter to us.

We deal with the senior people of the department who have banded together concerning the opinion they have received.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it there is no objection and then it is printed as part of our proceedings.

February 9, 1977.

Mr. C. G. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

Please find enclosed a copy of a Justice opinion on the validity of subsection 7(2) of the Public Service Employment Regulations.

The Public Service Commission is still continuing with the course it outlined in the Chairman's letters of December 24, 1976, to Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, M.P.

Sincerely yours,

Marcel Gingras,
Secretary

For your information and records. Copy of a Justice Opinion re validity of subsection 7(2) of Public Service Employment Regulations

The Public Service Commission would appreciate receiving from your Department an opinion as to the vires of subsection 7(2) of the Public Service Employment Regulations, made by the Commission pursuant to section 33 of the Public Service Employment Act, and published in the Canada Gazette, Part II on October 11, 1972, under Registration Number SOR/72-402, a copy of which is enclosed.

The Commission would also appreciate the receipt of your opinion as to the status of appointments made pursuant to subsection 7(2) of the Regulations should that subsection be declared to be ultra vires to the Public Service Employment Act, and whether there is a requirement in law to validate the appointments made and to indemnify the officers who have made them.

The Director of our Policies and Procedures Division, Mr. C. P. Stewart, will be pleased to make himself available to discuss further particulars of this matter. His telephone number is 996-4221. (Letter dated December 21, 1976, from

[Interprétation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a rien qui indique que c'est confidentiel . . .

Le sénateur Lafond: . . . il y a toujours les recours qui nous ont été indiqués dans la lettre de M. Basford.

Nous avons toujours affaire aux fonctionnaires des ministères; ils sont solidaires les uns des autres pour ce qui est de ces opinions.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, il n'y a pas d'objections à ce que l'opinion en question soit annexée au compte rendu de nos délibérations.

Le 9 février 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
OTTAWA

Monsieur:

Vous trouverez ci-joint une copie d'une opinion juridique relative à la validité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique.

La Commission de la Fonction publique s'en tient toujours à la ligne de conduite exposée dans les lettres du 24 décembre 1976 que le président adressait au sénateur Eugene Forsey ainsi qu'à M. Robert McCleave, député.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le secrétaire
Marcel Gingras

Pour que vous en preniez connaissance et la conserviez dans vos dossiers nous vous envoyons une copie d'une opinion juridique relative à la validité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique

La Commission de la Fonction publique prie votre ministère de lui faire parvenir son avis quant à la légalité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, établi par la Commission en vertu de l'article 33 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et publié dans la Gazette du Canada, Partie II, le 11 octobre 1972, sous le numéro DORS/72-402, et dont vous trouverez une copie ci-jointe.

La Commission souhaiterait aussi connaître votre opinion sur la validité des nominations faites en vertu du paragraphe 7(2) du Règlement, s'il ressortait qu'il est ultra vires de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, et s'il existe d'autre part une disposition permettant de confirmer la validité des nominations déjà faites et de mettre à l'abri de tout blâme les agents qui les ont autorisées.

Le directeur de notre Division des principes et méthodes, M. C. P. Stewart, se fera un plaisir d'examiner les autres détails relatifs à cette question. Son numéro de téléphone est le suivant: 996-4221. (Lettre du 21 décembre 1976, adressée par

[Text]

the Secretary of P.S.C. to the Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General.)

In your letter to the Deputy Attorney General dated 21 December 1976, you asked for an opinion on the validity of subsection 7(2) of the Public Service Employment Regulations, SOR/72-402.

That regulations was passed pursuant to section 33 of the Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, presumably in order to carry out and give effect to section 10 of the Act that both requires appointments to the Public Service to be "based on selection according to merit" and, as well, requires such appointments to be made by competition or "by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates". While paragraph 7(1)(b) of the Regulations has established one process of method of personnel selection there is nothing in the Act to limit the number of methods that the Commission may adopt and it must be determined whether subsection 7(2) provides another "process of personnel selection designed to establish the merit of candidates".

It may be said that subsection 7(2) does provide for a "process of personnel selection". This then leaves remaining the important issue of whether that process of personnel selection is "designed to establish the merit of candidates". The subsection appears to have been worded so as to ensure that the person appointed thereunder is at least as qualified for the position as candidates that would be identified by competition or the personnel selection process identified in paragraph 7(1)(b). Therefore, while there must be present the additional factor of "a person who is willing and able to accept the appointment" the emphasis in subsection 7(2) remains on qualified appointments and, consequently, on a selection process that is ultimately and primarily concerned with ensuring appointment based on merit. While the matter is not entirely free from doubt I believe it can be said that subsection 7(2) of the Regulations has established a method of personnel selection that makes merit the essential and primary condition to be satisfied in making appointments there under.

On the basis of the foregoing I would conclude that subsection 7(2) of the Public Service Employment Regulations is arguably valid. However, because of difficulties that may be said to surround the validity of the present provisions of this subsection, I would suggest that serious consideration be given to its redrafting. I have been in touch with Miss Belisle about this matter and have transmitted copies of the relevant materials to her.

(Opinion dated January 25, 1977, given by the Acting Director, Department of Justice, at the Secretary, P.S.C.). (file SEC 135-2).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will get to the counsel before tomorrow noon to see whether in fact Mr. Gallant can appear with whomever he would like on the two points: this one and the Forrestall point.

[Interpretation]

le Secrétaire de la Commission de la Fonction publique au Sous-ministre de la Justice ainsi qu'au sous-procureur général.)

Dans la lettre que vous adressiez au sous-procureur général le 21 décembre 1976, vous lui demandiez son avis quant à la légalité du paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, publié sous le numéro DORS/72-402.

Ce Règlement a été adopté en conformité de l'article 33 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, C. P-32, sans doute dans le but de mettre en application l'article 10 de la Loi, qui prévoit que les nominations au sein de la Fonction publique doivent être faites «selon une sélection établie au mérite», et exige que ces nominations s'effectuent par voie de concours ou «selon telle autre méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats». Bien que l'alinéa 7(1)(b) du Règlement ne définisse qu'une seule méthode de sélection du personnel, aucune disposition de la Loi ne limite le nombre de méthodes que la Commission peut utiliser, et il faut établir si le paragraphe 7(2) prévoit une autre «méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats».

On peut dire que le paragraphe 7(2) prévoit effectivement «une méthode de sélection du personnel». Reste néanmoins la question de savoir si elle est «établie afin de déterminer le mérite des candidats». Le paragraphe semble avoir été libellé de façon que la personne nommée en vertu de cette disposition soit au moins aussi compétente pour remplir le poste en cause que tout candidat qui aurait été retenu par voie de concours ou par la méthode de sélection de personnel décrite à l'alinéa 7(1)(b). Par conséquent, bien qu'il ne faille pas oublier de tenir compte de l'expression «la personne disposée et apte à accepter la nomination», l'essentiel du paragraphe 7(2) réside néanmoins dans les nominations de personnes compétentes et, par voie de conséquence dans une méthode de sélection qui vise fondamentalement à assurer que les nominations soient faites selon le mérite des candidats. Bien qu'il subsiste un doute, je crois que l'on peut dire que le paragraphe 7(2) du Règlement a établi une méthode de sélection du personnel qui fait du mérite la condition essentielle et primordiale dont il faut tenir compte lorsqu'on procède à des nominations en vertu de cet article.

Partant de là, je conclurai donc que le paragraphe 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique est valide, bien que discutable. Cependant, étant donné les difficultés qui pourraient surgir au sujet de la validité des dispositions actuelles de ce paragraphe, je suggère que l'on envisage sérieusement d'en refaire le libellé. J'ai communiqué avec M^{lle} Belisle au sujet de cette affaire et lui ai fait parvenir des copies des documents pertinents.

(Opinion en date du 25 janvier 1977, fournie par le directeur suppléant, ministère de la Justice, au Secrétaire de la Commission de la Fonction publique). (dossier SEC 135-2).

Le coprésident (M. McCleave): Je verrai le conseiller juridique avant demain midi afin de déterminer si M. Gallant, accompagné de qui il voudra, peut comparaître sur ces deux points. Celui-ci et celui de M. Forrestall.

[Texte]

This concerns the operations of the Public Service Commission in restricting the geographical location, the right of certain people to take examinations for certain . . .

Mr. Eglington: To compete for positions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To compete for positions, yes. It was raised by Mr. Forrestall some months ago and I think he was the first member or Senator to come before us and ask for the use of our services. I suppose that we have to pay due regard to our first client. But I will let the counsel know. Otherwise, Mr. Eglington or Miss Mayrand, would you have sufficient information for us to have our meeting next Thursday?

Mr. Eglington: The material for next Thursday has actually already gone. That can be postponed if Mr. Gallant comes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale, have you or Mr. Hnatyshyn made arrangements for a debate in the House? The Senate is certainly doing splendours, with Senator Forsey and Senator Godfrey having made their contributions already with regard to our report.

Mr. Goodale: I have had discussions, Mr. Chairman, with the Government House Leader as to an appropriate time and form, and he has taken the question under advisement. I think he wants to raise it directly with Mr. Baker for the Conservative Party and see if they can come to a mutual agreement about a time when that item could fit on the agenda of the House, so I believe the House leaders will be actively discussing it in the next few days.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You nag yours and I will nag mine, because Mr. Baker is right across the hall from me. I hate to see the other House get such a jump on us. They have had some cracking good speeches and we deserve our place in the sun.

The other thing—I gather that we still do not know yet when we are getting back our freedom of information reference but I think it should be noted for the record that some of the statements that are coming out in the press—uneducated—not uneducated; these are educated people . . .

An hon. Member: Uninformed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Uninformed people. They really are incredible. I just about shot the front out of my television set last night watching one Peter Grant from the Canadian Bar Association make some pretty fatuous comments on the Peter Gzowski show from Toronto and it annoyed me no end. But perhaps I was the only one in Canada who was watching so I will not say any more. It really irks me some of the silly statements that are made about this enormously technical problem.

So we meet next Thursday at 11 o'clock in the morning. We will get the agenda out well in advance. Thank you very much.

[Interprétation]

Il s'agit de la décision de la Commission de la Fonction publique de restreindre l'accès de concours aux gens de certaines régions . . .

M. Eglington: Il s'agit de concours en vue de l'obtention de postes dans la fonction publique.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. C'est un sujet qui a été soulevé par M. Forrestall il y a quelques mois. Il est le premier tant chez les députés que chez les sénateurs à faire appel à nos services. Je suppose que nous voudrions donner un excellent service à notre premier client. Je verrai donc le conseiller juridique. Sinon, serez-vous en mesure d'avoir toute la documentation nécessaire pour notre prochaine réunion jeudi, monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand?

M. Eglington: La documentation pour jeudi prochain a déjà été envoyée. Tout cela peut être remis, cependant, si M. Gallant se présente.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale ou M. Hnatyshyn, avez-vous pris des arrangements en vue d'un débat à la Chambre? Le Sénat va certainement très bien grâce à la contribution à notre rapport du sénateur Forsey et du sénateur Godfrey.

M. Goodale: J'en ai parlé au leader du gouvernement à la Chambre en vue d'arrêter une date et une procédure pour ce faire; il a mis la question en délibéré. Je pense qu'il veut consulter directement M. Baker, du parti conservateur, et voir s'il est possible d'en venir à une entente avec lui sur le moment opportun d'inscrire cet article à l'ordre du jour. Les leaders à la chambre en discuteront donc au cours des prochains jours.

Le coprésident (M. McCleave): Insistez auprès du vôtre et j'insisterai auprès du mien; M. Baker se trouve juste en face de moi à la Chambre. Je vois mal que l'autre endroit prenne une telle avance sur nous. Les sénateurs ont déjà eu quelques bons discours sur la question.

Nous ne savons toujours pas quand nous pourrions revenir à notre ordre de renvoi concernant la libre information, mais je note qu'il y a déjà certaines déclarations dans la presse . . . elles émanent de gens non pas ignorants . . .

Une voix: Mal informés.

Le coprésident (M. McCleave): Mais mal informés, certainement. C'est incroyable. J'étais prêt à démolir mon téléviseur hier, en écoutant un certain Peter Grant de l'Association du Barreau canadien, faire ses commentaires gratuits lors de l'émission de Peter Gzowski de Toronto. J'étais extrêmement ennuyé. J'étais peut-être le seul qui regardait l'émission au Canada. Je n'en dirai pas plus. Je n'en reviens pas d'entendre les sottises de certains observateurs sur cette question extrêmement complexe.

Nous allons nous réunir de nouveau jeudi prochain, à onze heures du matin. Nous essaierons d'établir l'ordre du jour bien en avance. Je vous remercie.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, February 24, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule N° 12

Le jeudi 24 février 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

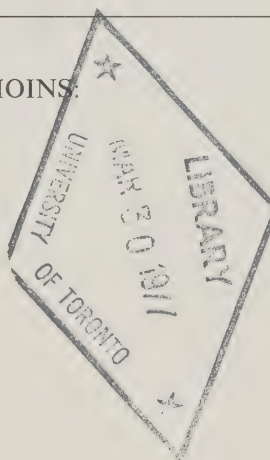
Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

TÉMOINS:



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Lafond
Godfrey	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(7)
Riley	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc
Hnatyshyn	(<i>Laurier</i>)
	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 24, 1977
(16)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:12 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

Witnesses: From the Public Service Commission: Mr. E. Gallant, Chairman; Mr. R. J. Giroux, Director-General, Staffing Branch; and Mr. R. S. Lafleur, Director-General, Appeals Branch.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

Mr. Gallant made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 12:50 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 FÉVRIER 1977
(16)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, coprésidents.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Riley.

Représentant la Chambre des communes: M. Baldwin, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Témoins: De la Commission de la Fonction publique: M. E. Gallant, président; M. R. J. Giroux, directeur général de la dotation; et M. R. S. Lafleur, directeur général des appels.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972, c. 38 (*voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n^o 1*)

M. Gallant fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 24, 1977

• 1107

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the holding of a meeting and, accordingly, the Joint Chairmen warmly welcome the only person I know in Canada who can speak English with an Oxford accent and French with a Sorbonne accent, Edgar Gallant, the very distinguished, newly-come-to-the-position Chairman of the Public Service Commission of Canada. Mr. Gallant has been known, I think, to all the parliamentarians here for a large number of years. He has been with the Department of Finance. He has served Canada at home and abroad and, Mr. Gallant, not only welcome, but will you identify your fellow commissioners and others who have come with you to the meeting this morning?

Mr. E. Gallant (Chairman, Public Service Commission): Thank you, Mr. Chairman. To my immediate right is my colleague, Commissioner Anita Szlazak; Commissioner Edwards is unfortunately out of the country so he could not be with us; next to Miss Szlazak is Bob Lafleur, who is the Director General of the Appeal Branch, and next to him is Bob Giroux, who is Director General of Staffing Branch of the Public Service Commission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. There are two topics for discussion this morning and, perhaps, I should apologize to my colleague from right across the harbour in Halifax, Mr. Forrestall, because we are taking up one of the matters that he had raised with the Committee. He should be here later on if the plane service is working well this morning, and perhaps I should have identified him in that magic phrase "also appearing".

The two topics then that we will deal with are, first of all, dealing with the Public Service Employment Regulations, the validity of Subsection 7(2) and then, second, Mr. Forrestall's point about any restrictions on hiring practices by the Public Service Commission relating to the geographical areas. Senator Forsey has been very strong on Subsection 7(2), so I think, Senator Forsey, I will ask you if you would not mind taking us through this particular point.

• 1110

The Joint Chairman (Senator Forsey): This rather takes me aback, Mr. Co-Chairman. I think members of the Committee are well aware of the points that have been raised in the matter, and I think also Mr. Gallant and his colleagues are well aware of them. I do not know that I need take up time saying anything more about it. I should think that Mr. Gallant might wish to make an opening statement. Je voudrais lui souhaiter la bienvenue, à lui et à ses collègues. Il faut dire quelque chose dans l'autre langue officielle et je suis peut-être un peu plus capable de faire cela que mon collègue, M. McCleave, qui parle, je crois, un français impeccable. Mais, enfin, c'est peut-être mon tour. Je ne veux pas parler plus longtemps parce que je crois que toute l'affaire est bien connue

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 24 février 1977

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Puisque le quorum est réuni, nous souhaitons la bienvenue à M. Edgar Gallant, qui a récemment accédé à la présidence de la Commission de la fonction publique du Canada et qui, à ma connaissance, est le seul homme au pays qui puisse parler l'anglais, avec l'accent d'Oxford, et le français, avec l'accent de la Sorbonne. Tous les parlementaires ici présents connaissent M. Gallant depuis de nombreuses années. Il a travaillé au ministère des Finances ainsi qu'à l'étranger. Monsieur Gallant, je vous demande de bien vouloir présenter vos collaborateurs.

M. E. Gallant (président, Commission de la fonction publique): Merci, monsieur le président. Immédiatement à ma droite, se trouve le commissaire Anita Szlazak; le commissaire Edwards, qui est à l'étranger, n'a malheureusement pas pu être des nôtres; à côté de M^{lle} Szlazak se trouve Bob Lafleur, directeur général des appels; et enfin, Bob Giroux, directeur général des cadres de la Commission de la fonction publique.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Deux sujets sont à l'ordre du jour, ce matin, mais je dois des excuses à mon collègue d'Halifax, M. Forrestall, car nous allons aborder une des questions qu'il a lui-même soulevées au Comité. Si le service aérien fonctionne bien, il devrait arriver tout à l'heure, et peut-être devrais-je employer ce mot magique en disant qu'il «comparaîtra» également.

Nous allons tout d'abord parler de la réglementation de l'emploi dans la fonction publique, et plus précisément de la validité du paragraphe (2) de l'article 7; nous aborderons ensuite le problème soulevé par M. Forrestall concernant les restrictions d'embauche imposées par la Commission de la fonction publique selon les régions. Le sénateur Forsey a des idées bien arrêtées sur le paragraphe 7(2); je lui demanderai par conséquent de bien vouloir nous exposer le fond de la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous me surprenez. Je crois que les membres du Comité connaissent bien les tenants et les aboutissants de la question, de même que M. Gallant et ses collègues. Je ne pense pas qu'il faille y consacrer davantage de temps. Cependant, M. Gallant voudrait peut-être faire quelques remarques préliminaires. I welcome him as well as his colleagues. One must say at least something in the other official language and I may perhaps be a little bit more qualified than my colleague, Mr. McCleave, who however speaks perfect French. Anyway, it is my turn. I do not wish to dwell longer on the matter because I think members of the Committee, as well as our distinguished guests are well aware of this. Mr. Gallant.

[Texte]

des membres du Comité et des distingués invités de la Fonction publique. Monsieur Gallant.

M. Gallant: Merci, monsieur le sénateur. Mr. Chairman, I do not think you would expect me to launch into a legal discussion of the validity or otherwise of the 7(2), but I had thought that if I tried to explain to you the substance of 7(2) and how it is used and what actions we have taken or are contemplating, that this might help to throw light on the subject. So, with your permission, Mr. Chairman, this is what I propose to do.

Actually, regulation 7(2) is used for three types of situations.

The first use of 7(2) is to cover the appointment of employees in their own positions. For example, a classification review of audit might modify the classified level of a position. Rather than hold a competition and make the employee compete for his own position, we appoint the individual as long as he is found qualified in accordance with our Selection Standards. The same circumstances prevail for employees in a training situation who progress upwards in their position through on-the-job development. Finally, it is used where the tenure of an appointment is modified because of a change in the duration of the function. In this last example, we ensure that indeterminate employees are protected by ensuring the right of appeal is given.

That is the first use to which 7(2) is put. Now, the second has to do with lateral transfers.

This can result from a voluntary request on the part of the employee for a transfer, as often occurs when husbands or wives are relocated, where personality conflicts develop or where there exist no foreseeable career prospect. In such instances the employee must be found to be qualified for the new position, in accordance with Selection Standards (even though they have previously qualified at the same level) and must undergo a new probationary period.

I think that the members understand what the Act says about the use of probationary periods.

The lateral transfer effected without competition is also used to place employees whose positions have been declared redundant, or decentralized to another region of Canada. However, in each and every instance such appointments are at the same rate of pay or lower and the employee must be found qualified in accordance with the Commission Selection Standards issued pursuant to Sections 10 and 12 of the Act. In other words, these appointments are made in accordance with merit as determined by the Commission.

• 1115

Now these two categories of appointments under 7(2) have in fact accounted for the large majority of appointments under 7(2). In 1975, for instance, a little more than 90 per cent of the total appointments under 7(2) were in these two first categories that I have just described.

[Interprétation]

Mr. Gallant: Thank you, Senator Forsey. Vous n'attendez sûrement pas de moi un exposé juridique sur la validité du paragraphe 7(2); j'estime néanmoins qu'il serait utile d'expliquer en quoi consiste ce paragraphe ainsi que les conditions dans lesquelles il est invoqué et les mesures que nous avons prises ou que nous envisageons de prendre. Avec votre permission, monsieur le président, voilà donc ce que je propose de faire.

Le paragraphe 7(2) est invoqué dans trois cas.

Le premier usage du 7(2) permet de nommer un employé dans son propre poste. Par exemple, une révision ou une vérification de la classification d'un poste peut en changer le niveau. Plutôt que de faire un concours et forcer l'employé à être en compétition pour son propre poste, nous nommons cet employé s'il est jugé qualifié selon nos critères de sélection. Nous retrouvons une situation analogue dans le cas des employés qui sont dans un programme de formation en cours de poste et qui acquièrent de plus en plus de compétence. Enfin, nous l'utilisons pour changer la durée des fonctions d'une nomination lorsque la fonction l'exige. En ce dernier cas, nous protégeons les droits des employés nommés pour une période indéterminée en nous assurant que le droit d'en appeler est accordé.

Voilà donc le premier type de cas où l'article 7(2) est invoqué. Passons maintenant au second type de cas qui porte sur les mutations latérales.

Ceci peut se faire à la demande de l'employé; ceci arrive souvent lorsque le mari ou la femme doit déménager, lorsque des conflits de personnalités entre employés surviennent, ou lorsque les possibilités d'avancement sont bloquées. En de tels cas, l'employé doit être jugé qualifié à remplir les fonctions du nouveau poste, d'après les critères de sélection (même si auparavant ces employés s'étaient qualifiés à un poste au même niveau) et entreprendre une nouvelle période de stage.

Je crois que vous comprenez l'utilité des périodes de probation exigées par la Loi.

La mutation latérale sans concours sert aussi à renommer les employés dont les postes ont été déclarés en surnombre ou relocalisés dans une autre région du Canada. Cependant, dans tous ces cas, les nominations comportent le même taux de salaire, sinon un taux inférieur, et l'employé doit être jugé qualifié d'après les critères de sélection de la Commission émis d'après les articles 10 et 12 de la Loi. Autrement dit, ces nominations sont faites au mérite, tel qu'établi par la Commission.

Ce sont ces deux catégories qui expliquent la rapidité des nominations effectuées aux termes de l'article 7(2). En 1975, la dernière année pour laquelle nous disposons de statistiques complètes, plus de 90% des nominations sans concours ont été faites en fonction des situations exposées ci-haut.

[Text]

The third type of appointment without competition represents less than 10 per cent and in this category we include acting appointments which have been found to make up half of the cases; so of this 10 per cent acting appointments make up half so we are left with about 5 per cent. This 5 per cent, or close to, consists of appointments to the Public Service without competition and promotions without competition. The acting appointments are made in accordance with Section 27 of the Regulations and are only deemed to be appointments for the purpose of granting rights of appeal. The prerogative to make such temporary assignments of employees rests with the deputy head.

Appointments to the Public Service without competition occur very rarely and such appointment authority is seldom delegated to departments by the Commission. They are usually urgent situations where it is operationally impossible to follow the normal competitive process.

The remaining small percentage of cases—I have referred to the 10 per cent in the third category—a little bit more than half of that group, the appointments that I have just referred to, the remaining 4 per cent which constitute promotions without competition from inside the Public Service, had been found to have been the result mainly of manpower shortages. We have had a number of instances of auditors, veterinarians and other categories where we were experiencing real shortages of candidates for that occupation or for that type of job or because of the very limited number of candidates in the area of competition and the small likelihood of finding a better qualified person in the opinion of the responsible staffing officer.

Only a proportion of these are in fact delegated by the Commission to departments, though only a proportion of this 4 per cent of total appointments under 7(2). This includes, for example, promotions that cross occupational categories; as well, all promotions without competition to bilingual positions are appointments made only by the Commission. These are not delegated. In addition, the Instruments of Delegation limit the authority of departments only to appointments to certain occupational groups and levels. The Commission estimates that in 1975 about 1,800 of the 275,000 employees coming under the act were promoted without competition; so it is 1,800 out of the 275,000 employees.

However, in all cases there is, firstly, a notice of appeal which must be posted for promotions from within so that if anyone feels better qualified they will be heard and corrective action taken if necessary or if the appeal is upheld. Secondly, all persons appointed must be qualified in accordance with the Commission Selection Standards for the positions in question; and thirdly, the Commission carefully audits the use of this process and instigates all cases of alleged misuse.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Instigates or investigates?

Mr. Gallant: Instigates investigations, I am sorry, where there is alleged misuse.

The question that has been raised concerns the validity of Regulation 7(2). This regulation was promulgated, reviewed

[Interpretation]

Les derniers 10% de nominations sans concours représentent la troisième situation. Ce pourcentage comprend les nominations à titre intérimaire (qui représentent la moitié de ces nominations), les nominations de l'extérieur sans concours et les promotions sans concours. Les nominations à titre intérimaire se font d'après l'article 27 du Règlement et sont simplement considérées comme nominations pour fins d'accorder le droit d'appel. L'autorité d'autoriser de telles affectations temporaires appartient au sous-chef.

Les nominations de l'extérieur sans concours surviennent très rarement et l'autorité en cette matière est très peu souvent déléguée aux ministères par la Commission. Elles surviennent lors de situations urgentes où il est fonctionnellement impossible de suivre le processus normal de concours.

Le petit pourcentage résiduel constitué des promotions sans concours dans la Fonction publique est constitué principalement de cas de manque de main-d'œuvre (vérificateurs, vétérinaires, etc.) pour ce groupe occupationnel ou pour ce genre de travail ou à cause d'un nombre très restreint de candidats possibles dans la zone de concours, et le peu de probabilité de trouver quelqu'un de plus qualifié selon le jugement de l'agent de dotation responsable.

La Commission délègue seulement une partie de ces cas aux ministères. Par exemple, toutes les promotions impliquant un changement de catégorie occupationnelle ainsi que toutes les promotions sans concours à des postes bilingues sont des nominations exclusives à la Commission. De plus, les instruments de délégation limitent les pouvoirs de nommer les ministères à certains groupes occupationnels et à certains niveaux. Par conséquent, même si des chiffres exacts ne sont pas disponibles, la Commission estime qu'en 1975, moins de 1,500 des 275,000 employés de la Fonction publique ont été promus sans concours par une autorité autre que la Commission et ses agents.

Cependant dans tous ces cas, un avis d'appel doit être affiché dans les cas de promotions afin que quiconque se sent plus qualifié puisse être entendu et qu'une action corrective soit prise si c'est le cas. Toutes les personnes ainsi nommées doivent être jugées qualifiées d'après les critères de sélection de la Commission établis par le poste en question, et la Commission vérifie soigneusement l'emploi de ce processus et fait enquête chaque fois qu'on prétend qu'il y en a un mauvais emploi.

Le coprésident (sénateur Forsey): En anglais, vous avez dit «instigate». N'est-ce pas plutôt «investigate»?

M. Gallant: En effet. Excusez-moi. Tout emploi de l'article déclaré abusif fait l'objet d'une enquête.

On a contesté la validité de l'article 7(2) du Règlement. Ce règlement a été promulgué, révisé et publié dans la *Gazette*

[Texte]

and gazetted as prescribed by law and thus is presumed to be valid until a court rules otherwise or until it is revoked. The commission acted throughout, I believe, in good faith and in accordance with the law in line with the advice, the opinions, that it was receiving from various authorities.

• 1120

We are of the view that because the emphasis in 7(2) is on the appointment of qualified persons, it is a viable process of personnel selection according to Sections 10 and 12 in which the establishment of merit is the primary consideration. These are sections of the act. Therefore, inasmuch as all such appointments must be according to commission selection standards which serve as the basis for merit, the commission is convinced of having in fact always acted fully in accordance with the spirit of the act.

However, because of the doubts that have been expressed and questions that have been raised, there is a need, obviously, to clarify the situation. We have taken three steps already in this direction. One, we have, as you know, included in the proposed amendments to the Public Service Employment Act amendments which flow from the extensive revision to the Public Service Staff Relations Act, further to the Finkelman Report, at that time we also thought it advisable to include in the amendments to the PSEA other technical amendments or amendments to bring the act in line with the evolving management system. So, we have included in these proposed amendments a clear statement of where appointments without competition cannot be made. Unfortunately, this process over which, as you appreciate, the commission has no control, is taking longer, much longer than originally expected.

It was expected by the previous commission, as you will recall that the amendments to the PSSRA and to the PSEA would be introduced some time ago but the process of getting legislation before the House is sometimes longer than expected and the best that I can hope for now is that these proposed amendments will be placed before the House of Commons sometime this Spring. So that is the first step we have taken.

As I had indicated, I believe, in a letter to the Joint Chairmen of this Committee, we have also at the Commission been looking into a number of alternative methods of improving the situation including among these, the possibility of amending regulation 7(2).

Third—and I would like to underline this—because of the Commission's concern about the potential for abuse—I am saying “potential”, not fact—under this regulation 7(2), we are in the process of going ahead with changes in our instruments of delegation to the departments wherein the commission delegates certain of its powers to the deputy heads. Specifically, this amendment will revoke: the authority to appoint to the Public Service without competition, in those few instances where this has been delegated under 7(2); the authority to promote without competition, and the authority to change the tenure of an employee without competition.

[Interprétation]

selon les exigences de la loi, et par conséquent, il est valide tant qu'une cour n'en juge autrement ou tant qu'il n'est pas révoqué. La Commission a constamment agi de bonne foi et en conformité avec la loi.

Nous croyons que, par ce que 7(2) met l'accent sur la nécessité de nommer des personnes qualifiées, cette méthode de sélection du personnel est valide et en conformité avec les articles 10 et 12 de la Loi concernant l'établissement du mérite en premier lieu. Par conséquent, puisque toutes ces nominations doivent être faites conformément aux critères de sélection de la Commission et que ces critères servent de base au mérite, la Commission est fermement convaincue d'avoir toujours agi selon l'esprit de la loi.

Cependant, pour préciser la situation, nous avons pris trois mesures. Comme vous le savez, nous avons proposé de modifier la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique par des amendements qui découlent d'une révision complète de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, révision consécutive au rapport Finkelman. A cette époque, nous avons également jugé utile de modifier la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en y introduisant des amendements d'ordre technique compte tenu de l'évolution des méthodes de gestion. Ces amendements précisent donc clairement les cas d'interdiction d'une nomination sans concours. Malheureusement, c'est un processus très long, beaucoup plus long que nous ne l'avions prévu, et qui échappe à notre contrôle.

Comme vous le savez, la commission précédente pensait que la Loi sur les relations de travail et la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique auraient été modifiées il y a déjà un certain temps, mais les procédures législatives sont parfois plus longues que prévues et j'espère seulement que les amendements proposés seront soumis à la Chambre des communes au printemps. Voilà en quoi consiste la première mesure que nous avons prise.

Comme je l'ai indiqué dans une lettre que j'ai adressée au coprésident de ce Comité, la Commission a également envisagé différentes méthodes susceptibles d'améliorer la situation, y compris la modification de l'article 7(2) du règlement.

En troisième lieu, et j'insiste, la Commission est en train de modifier les modalités selon lesquelles elle délègue certains de ses pouvoirs aux sous-chefs, et cela en raison des abus potentiels, je dis bien potentiels, auxquels l'article 7(2) donnerait lieu. Cette modification annulera: le pouvoir de recruter à l'extérieur de la Fonction publique sans concours, dans les rares cas où ce pouvoir a été délégué en vertu de l'article 7(2); le pouvoir d'accorder des promotions et de modifier la durée des fonctions d'un employé, sans concours.

[Text]

• 1125

So in these three instances the authority will now, as soon as these instruments have been finalized, revert to the Commission and be used by the Commission on a case-by-case basis. This change in the instruments of delegation will remain in force until the legislation is amended.

I would like to add just one additional point if I may, Mr. Chairman, and that is this.

Recently an appeal board was established. Under the act, as you know, the Appeals Branch has the responsibility to hear appeals, and boards are established by the Commission every time an appeal is launched. These appeal boards are totally independent in that once they are established, they have no instructions to take whatsoever from the Commission and their decisions are binding on the Commission as they are on the appellant. If either party wishes to challenge the decision, the next step is the Federal Court.

Recently the appeal board has been seized with the matter of the validity of Regulation 7(2). You may recall that some time ago in a decision the Federal Court I believe was dealing with the Delaney case—Delaney is the accent we give to the name in P.E.I., Mr. Chairman. In that case the court decided that the appeal board established under the Public Service Employment Act has not only the right but the duty to consider, where appropriate, the question of validity of the regulations. And so there is now a case. An appeal board has been established and will be looking into the validity of 7(2) with respect to a particular appointment which is being challenged.

We do not know, of course, the outcome of this appeal board and we would not attempt to find out what is likely to be the outcome for fear of its being regarded as interference with this independent process. We shall therefore wait to see what happens and whether either party will wish to challenge the decision of the appeal board and take the matter before the Federal Court.

That, Mr. Chairman, I think is as much as I can contribute at this moment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. Before we go any farther, I cannot recall, and neither can the Co-Chairman, how much of the material on this subject has already been printed. Has it all been printed, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Everything has been printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, so there is no necessity to print anything further today. I mean our end of the thing; not what Mr. Gallant has just said, of course.

Have any members of the Committee any questions to ask at this stage?

[Interpretation]

Donc, dans ces trois cas, le pouvoir sera à partir de maintenant, c'est-à-dire dès que ces mesures auront été définitivement approuvées, retourné à la Commission, qui l'utilisera selon le mérite de chaque cas. Ces modifications du pouvoir de délégation resteront en vigueur jusqu'à ce que la Loi soit modifiée.

J'ajouterais encore une chose si vous le permettez, monsieur le président.

On a récemment établi une Commission d'appel. En vertu de la loi, comme vous le savez, la Direction des appels a la responsabilité d'entendre les appels et chaque fois qu'il y en a un, la Commission établit une Commission. Ces commissions d'appel sont entièrement indépendantes en ce sens qu'une fois établies elles n'ont aucun pouvoir leur permettant d'assumer des responsabilités qui appartiennent à la Commission et leur décision lie autant la Commission que le plaignant. Si l'une des parties veut contester la décision, il lui faut interjeter appel auprès de la Cour fédérale.

Récemment, la Commission d'appel a été saisie de la question de savoir quelle est la validité du règlement 7(2). Vous vous souvenez peut-être qu'il y a quelque temps la Cour fédérale a rendu une décision dans la cause Delaney, Délaney c'est la façon accentuée dont on dit ce nom dans l'Île du Prince-Édouard, monsieur le président. Dans ce cas, le tribunal a décidé que les Commissions d'appel établies en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique n'avaient pas seulement le droit, mais avaient le devoir d'examiner au besoin si les règlements en cause étaient valables. Nous sommes donc au point où une Commission d'appel a été créée et qui examinera la validité du Règlement 7(2) dans le cas de cette nomination qui est contestée.

Nous ne savons pas naturellement ce qui résultera de cet examen par la Commission d'appel et nous ne chercherons pas à le deviner de peur d'être taxés d'intervenir dans ce processus qui doit être indépendant. Nous allons par conséquent attendre et voir si l'une des parties décide de contester la décision de la Commission d'appel et d'interjeter auprès de la Cour fédérale.

Voilà monsieur le président tout ce que je puis dire pour l'instant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup. Avant d'aller plus loin, je ne me souviens pas très bien ni d'ailleurs mon coprésident, du nombre d'exemplaires de cette affaire qui ont été imprimés. Monsieur Eglington, est-ce que tout a été imprimé?

M. Eglington: Oui, tout a été imprimé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui nous n'avons donc rien besoin d'imprimer de plus aujourd'hui. Je veux dire les documents que nous avons et non pas ce que M. Gallant vient de nous déclarer naturellement.

Est-ce qu'il y a des membres du Comité qui voudraient poser des questions avant que nous poursuivions?

[Texte]

Mr. Gallant: Might I say, Mr. Chairman, that copies are now available and will be distributed so that it might help members of the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

Mr. Baldwin, did you want to ask a question?

Mr. Baldwin: I have a few preliminary questions and then, having done that, I will wait until you have opened and developed a type of cross-examination and I may have a chance to come in after you, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will leave all that to the lawyer members of the Committee.

Mr. Baldwin: Oh, no!

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am reluctant to get into this unless I think it is absolutely necessary or if one of you learned legal gentlemen has left something out that appears to be important.

Mr. Baldwin: Mr. Co-Chairman, you are too modest. I have seen you in action here conducting a very intelligent and searching cross-examination on many occasions.

Just to comment—maybe Mr. Goodale might be interested in this—Mr. Gallant said something about putting it into the House of Commons.

• 1130

I do not know how busy the other more distinguished body is but this might well be a case of the type of legislation which might just well be available for consideration as first reading in the Senate. I just pass that out for consideration. I know the congestion which exists, the traffic jams which exist, in the House of Commons, and to get this bill out and have it aired, I can think of no better place than the Senate.

Now I cannot ask you that question . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you want me to reinforce your point there, Mr. Baldwin? If, Mr. Chairman, you do not mind my interrupting, but I was a member of the committee, as were Senator Riley and Senator Forsey, when we dealt at some considerable length on that joint committee with the Public Service of Canada; and I think that, generally, the Senate people who were members stayed in there and the House of Commons group tended to fluctuate. So that probably there is a more solid expertise on this particular matter in, as we say, the other House.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was not a member of that particular committee. I should have liked to be but I was not invited.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, but I saw you there.

Mr. Baldwin: Now, if I might ask this question. A reference was made to, I think, 1,800 cases which, held up and examined against the total number of appointments, does not seem a

[Interprétation]

M. Gallant: Me permettez-vous, monsieur le président, de dire que des exemplaires sont disponibles ici et seront distribués afin d'aider les membres du comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Monsieur Baldwin, vous vouliez poser une question?

M. Baldwin: J'ai quelques questions préliminaires à poser et une fois fait, j'attendrai jusqu'à ce que vous ayez lancé et détaillé une sorte de contre-interrogatoire et j'aurais peut-être la chance d'intervenir après vous, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vais laisser tout ce travail à faire aux membres du comité qui sont des avocats.

M. Baldwin: Ah non.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'hésite à me lancer dans cette affaire à moins que je ne crois que cela soit absolument nécessaire ou qu'un de ces messieurs savants de la profession juridique ait oublié quelques points qui semblent revêtir de l'importance.

M. Baldwin: Monsieur le coprésident, vous êtes trop modeste. Je vous ai vu à l'œuvre et vous avez souvent lancé des contre-interrogatoires extrêmement bien pensés et extrêmement approfondis.

A titre de commentaire, peut-être que M. Goodale s'intéresse à cette question, je dirais que M. Gallant a parlé de présenter cette affaire à la Chambre des communes.

Je ne sais pas jusqu'à quel point l'autre distingué endroit est occupé, mais nous avons peut-être là le genre de loi qui pourrait être sujet à une première lecture au Sénat. Je déclare cela simplement pour que vous y songiez. Je sais les embouteillages de travaux qui existent à la Chambre des communes et je crois que le Sénat est l'endroit tout indiqué pour présenter cette loi.

Je ne puis pas vous poser cette question . . .

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que je vous appuie dans ce cas, monsieur Baldwin? Si, monsieur le président, vous permettez que j'interrompe, mais comme j'ai fait partie de ce Comité ainsi que le sénateur Riley et le sénateur Forsey, lorsque nous avons discuté longuement avec la Fonction publique du Canada à ce sujet dans ce comité mixte, je crois que d'une façon générale les sénateurs qui étaient membres semblaient constants dans leurs idées alors que des députés avaient tendance à changer d'idée; par conséquent il y a peut-être des experts plus solides dans ce cas, dans ce que nous appelons l'autre Chambre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas fait partie de ce comité, et je l'aurais bien désiré, mais on ne m'a pas invité.

Le coprésident (M. McCleave): Et pourtant je vous ai vu là.

M. Baldwin: Permettez que je pose la question suivante: on a parlé de 1,800 cas qui, retenus et révisés comparativement à la totalité des nominations, ne me paraissent pas un pourcen-

[Text]

great deal in percentage terms. On the other hand, it clears 1,800 cases, which could have some important effect.

Now, that 1,800 could have been more. I mean, it is not a magic figure; it just happens that those that came before the Board, or the appointments made, were limited to 1,800. It could have been a great deal more. It could have been 10,000, for example. I am not going to suggest it was but there is nothing in the regulations which inhibits you, under this particular regulation, from making a larger number of appointments.

Mr. Gallant: Yes, Mr. Chairman, I think that there are very firm restrictions which protect us against this possibility. Could I, however, in order not to mislead the members of the Committee, be permitted to ask Mr. Giroux, the Director General of Staffing, to respond.

Mr. Robert Giroux (Director General, Staffing Branch, Public Service Commission): Mr. Chairman, through you to Mr. Baldwin, the restrictions are that, in delegating authority to departments, the Commission prescribes that the staffing shall be done on the basis of areas of competitions, and areas of competitions which are established in consultation with the bargaining agents in the employee unions applying to those particular departments.

The Commission, at the same time, makes it very clear that the processes of selection shall be by closed competition in those areas where the inventory approach—you have heard about Data Stream—where the inventory approach does not apply; that is, at the upper layers of the public service, or the inventory selections themselves.

These competitions are watched over very closely by the Commission itself, through its audit mechanism and the field mechanism, of course; and there are tremendous pressures also, I might add, on the part of departments, applied to their own employee unions to go the route of the usual and most frequent competition process, whether it be a closed competition by poster within the public service or by the inventory selection processes, to limit the use of the without-competition route.

Mr. Baldwin: If I might, just on that point, ask you; while this would seem to suggest that the Commission itself has put brakes or restrictions on the use of 7(2), if those restrictions are not being placed internally by the Commission, and if you took 7(2) at its face value, as argued for, in the opinion given by the Department of Justice, there are no real restrictions other than those that you, the Commission, wish to place on it yourself.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, there are no formal restrictions applying specifically to the use of 7(2); but 7(2) can be used only in the whole process, and there are requirements stating when other processes of selections are to be used. So, in this sense, there is a directive by the Commission.

• 1135

Mr. Baldwin: It is in the absence of the application of the other areas that 7.2 is brought in and can be applied to its

[Interpretation]

tage très important, pourtant, le règlement de ces 1,800 cas pourrait avoir des répercussions importantes.

Le chiffre de 1,800 n'est pas magique et les cas auraient pu être plus nombreux. C'est par hasard que ceux qui ont été présentés à la Commission ou qui ont été pourvus étaient au nombre de 1,800. Il y aurait pu en avoir 10,000, ce que je ne prétends pas nécessairement, mais il n'y a rien qui vous empêche, en vertu de ce règlement, de procéder à un plus grand nombre de nominations.

M. Gallant: Oui, monsieur le président, mais je crois que cette possibilité est fort éloignée car les restrictions sont très importantes dans ce cas. Pour ne pas cependant induire en erreur les membres du Comité, je demanderais à M. Giroux, Directeur général du personnel, de répondre.

M. Robert Giroux (Directeur général, Direction du personnel, Commission de la Fonction publique): Monsieur le président, je dirai à M. Baldwin qu'il y a des restrictions lorsque la Commission délègue son pouvoir au ministère en ce sens qu'elle exige que ces dotations de personnel soient faites dans certains domaines de concours, et dans le cas de concours établis après consultation avec les agents négociateurs, des syndicats d'employés des ministères en cause.

La Commission a d'autre part très clairement indiqué que le processus de sélection utilisé par les domaines où l'on n'utilise pas l'inventaire du personnel, vous avez entendu parler du Permatri, doit être le concours restreint, soit pour les cadres supérieurs de la Fonction publique ou pour les nominations à des postes en rapport avec l'inventaire.

Ces concours sont naturellement surveillés de très près, par le rouage de la vérification et les rouages sur place de la Commission, et je dirais que les ministères font aussi de très grandes pressions par leur syndicat pour qu'on utilise le mode le plus fréquent et le plus habituel, qui est le concours, qu'il s'agisse d'un concours restreint affiché au sein de la Fonction publique ou du processus de sélection de l'inventaire afin de limiter ce recours à des nominations sans concours.

M. Baldwin: A ce sujet, me permettez-vous que je vous demande: ce que vous venez de dire semble laisser supposer que la Commission elle-même a restreint l'usage du règlement 7(2) lorsque des restrictions n'ont pas été faites à l'intérieur du service par la Commission et que, si vous aviez appliqué le règlement 7(2) tel quel, comme on le prétend, d'après l'avis du ministère de la Justice, les seules véritables restrictions qui seraient imposées à l'utilisation de cet article seraient celles que vous, la Commission, voudriez bien imposer.

M. Gallant: Monsieur le président, il n'y a pas de restriction qui s'applique officiellement à l'utilisation du règlement 7(2), mais ce règlement ne peut s'appliquer que dans le cadre de l'ensemble du processus et il y a des conditions qui indiquent les cas où il faut utiliser d'autres processus de sélection. Donc, en ce sens, la Commission fournit une directive.

M. Baldwin: C'est en l'absence de l'utilisation de ces autres processus qu'on fait intervenir le règlement 7(2) et qu'on

[Texte]

fullest extent if there were not these other internal restrictions which you have spoken about.

Mr. Gallant: Yes.

Mr. Baldwin: Can you give any indication how many appointments have been made under this, or have any been made under this, since the issue was first raised by this Committee?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, I only have with me here statistics for 1975. I can give those and perhaps Mr. Giroux, who is more familiar, would be able to add.

In 1975 the total appointments under 7.2 were 46,089. Of this total, the not appealable category included transfers, reclassification, promotions in own position, and demotion. These are proper use, very proper use. These amounted to 38,840.

Of the appealable appointments, these included change in tenure, and there were about 3,110, acting appointments, 2,360 and promotions, 1,779. That is the 1,800 figure that I have referred to.

Mr. Baldwin: Did you say the figures since 1975 or for 1975?

Mr. Gallant: For the year 1975.

Mr. Baldwin: And for 1976, of course, they are not available at the present time.

Mr. Giroux: They will be in the annual report. It is being compiled at the moment.

Mr. Gallant: These are being compiled and we expect the annual report to be made public before the end of April.

Mr. Baldwin: Without binding yourself, would you judge that the 1976 figures would be comparable to the 1975 figures?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, I would think so. As you note, by far the biggest proportions are the transfers, reclassifications, demotions and so forth, which are current happenings and which have been pretty steady from year to year. I must point out that we have on average in the last two to three years about 125,000 staffing actions which have taken place, and these have remained pretty well consistent. So on the basis of historical trends anyway, I would expect that they will be roughly the same.

Mr. Baldwin: I have one more question and I will defer. With respect to this one case, which is where the question is being raised before an appeal tribunal, how far can you go in telling us the type of case? Into which category does it fall? To what extent is the Commission involved? Is the Commission engaged in appearances before the Board? Are you relying on the legal opinion given to you by the Department of Justice? I must say in passing that the words, of that opinion seem to give it as if he would not like to appear before the Supreme Court of Canada and argue for its validity. I just offer this suggestion.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, in order to make sure that the information given is as exact as possible, could I ask the Director General of the Appeal Branch to respond?

[Interprétation]

l'utilise totalement malgré bien entendu les autres restrictions internes dont vous avez parlé.

M. Gallant: Oui.

M. Baldwin: Pourriez-vous nous indiquer combien de nominations ont été faites en vertu de ce règlement depuis que la question a été soulevée pour la première fois par le présent Comité?

M. Gallant: Monsieur le président, je n'ai ici les chiffres que pour 1975, et peut-être que M. Giroux pourra ajouter quelque chose.

En 1975, les nominations faites en vertu du règlement 7(2) s'élevaient à 46,089; sur ce total, la catégorie des nominations non susceptibles d'appel comprenait les mutations, les reclassifications, les promotions dans votre propre poste et les rétrogradations. Ces derniers cas s'établissaient à 38,840.

Pour le cas des nominations sujettes à appel, il y a 3,110 changements de périodes d'occupation d'emploi; 2,360 suppléances et 1,779 promotions; ce dernier chiffre est celui de 1,800 dont j'ai parlé.

M. Baldwin: Est-ce que ce sont des chiffres qui s'appliquent depuis 1975 ou pour l'année 1975?

M. Gallant: Pour l'année 1975.

M. Baldwin: Et pour 1976 naturellement, vous n'avez pas encore les chiffres.

M. Giroux: Ils seront mis dans le rapport annuel que nous sommes à préparer.

M. Gallant: On est donc à les établir et nous espérons que le rapport annuel sera publié avant la fin d'avril.

M. Baldwin: Sans vous engager, est-ce que vous pensez que les chiffres pour 1976 ressembleront à ceux de 1975?

M. Giroux: Monsieur le président, je le pense. Comme vous l'avez remarqué, les chiffres les plus élevés sont ceux des mutations, des reclassifications, des rétrogradations, etc., qui se produisent couramment et d'une façon assez régulière d'année en année. Je ferai remarquer que depuis deux ou trois ans nous avons pris environ 125,000 mesures de dotation du personnel et ce chiffre est assez constant. Donc, d'après les antécédents, je crois que les chiffres seront à peu près les mêmes.

M. Baldwin: J'aurais une dernière question à poser. Dans le cas où cette question est soulevée devant un tribunal d'appel, pourriez-vous nous dire de quel genre de cas il s'agit? Dans quelle catégorie il tombe? Jusqu'à quel point la Commission est en cause? Est-ce que la Commission doit comparaître devant cette Commission d'appel? Est-ce que vous vous basez sur un avis juridique qui vous est fourni par le ministère de la Justice? Je suppose, en passant, que le libellé de cette opinion semble indiquer que ce ministère ne voudra pas interjeter appel auprès de la Cour Suprême du Canada pour discuter de la validité du règlement; mais c'est une simple supposition.

M. Gallant: Monsieur le président, afin de s'assurer que le renseignement est aussi exact que possible, puis-je demander au Directeur général de la Direction des appels de répondre?

[Text]

Mr. Robert Lafleur (Director General, Appeal Branch, Public Service Commission): Mr. Chairman, the case in issue is a case of promotion which was appealed by a candidate who felt that his opportunity for advancement was prejudicially affected by that promotion. He is exercising his right in conformity with the provisions of Section 21 of the Public Service Employment Act. Both parties have made representations to the Board regarding the issue of the validity of Section 7.2 of the regulations. The Board is now seized of that issue and has yet to render its decision. So I am afraid I cannot . . .

• 1140

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I ask you whether the Department of Justice, or the Public Service Commission itself, is intervening with the opinion that we have been presented with here? Or is it really left to two squabbling individuals to fight out rather a basic issue of law?

Mr. Lafleur: The two individuals, Mr. Co-chairman, are the appellant—and his representative, of course—and the department on the other hand. The department may, of course, call on whatever experts it needs to in presenting its case. And it, of course, has available the Department of Justice . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would use its opinion. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask whether the appeal tribunal is made up either wholly or in part of lawyers?

Mr. Lafleur: The Appeals Branch has on staff a group of people about half of whom are lawyers and the others are trained in the field of staffing and personnel. It appoints appeal boards according to needs and availability of officers. The branch also appoints, in the name of the Commission, people from outside the branch to hear cases, on occasion, when that need arises. But about half the people who hear cases are lawyers.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In this case, has a board already been set up?

Mr. Lafleur: Yes, the board has already been appointed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How many members has it and how of them are lawyers?

Mr. Lafleur: The board consists of one member, and that one member is not a lawyer.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that does not seem to be to me terribly satisfactory if you are considering the question of vires. I should hesitate to see an amateur like myself, for example, except they may of course, be far more learned in the law than I, but I should hate to see a case of validity of this subsection of this regulation determined in the first instance by somebody who is not a member of the legal profession. Now, I admit there are members of the legal profession whose competence in these matters may be open to question, but I would rather bet on a member of the legal profession than on a nonlawyer. And if this question of vires is

[Interpretation]

M. Robert Lafleur (Directeur général, Direction des appels, Commission de la Fonction publique): Monsieur le président, il s'agit dans ce cas d'une promotion qui est contestée par un candidat qui pense que ses possibilités d'avancement ont été mises en péril par cette promotion. Il exerce son droit conformément à la disposition de l'article 21 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Les deux parties ont fait des instances auprès de la Commission d'appel mettant en cause la validité de l'article 7(2) des règlements. La Commission est donc saisie de cette question et doit prendre une décision. Je crains donc de ne pouvoir . . .

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je vous demander si le ministère de la Justice, ou la Commission de la fonction publique elle-même s'occupe de cet avis qui nous a été présenté dans ce cas? Ou est-ce qu'on laisse deux particuliers débrouiller une question fondamentale de droit?

M. Lafleur: Les deux particuliers, monsieur le président, sont le demandeur, et bien entendu son représentant, et le ministère d'autre part. Le ministère peut, naturellement, faire appel à tous les experts auxquels il juge bon de s'adresser, dont naturellement le ministère de la Justice . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il se servirait de son avis. Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que je puis demander si le tribunal d'appel est constitué totalement ou partiellement d'avocats?

M. Lafleur: Environ la moitié du personnel de la Direction des appels sont des avocats et l'autre moitié sont des spécialistes en matière de dotation et de personnel. Elle nomme les commissions d'appel selon les besoins et selon la disponibilité de ses agents. La direction nomme aussi, au nom de la Commission, les personnes qui viennent de l'extérieur de la direction pour entendre les causes à l'occasion et lorsque le besoin s'en fait sentir. Environ la moitié du personnel qui entend les causes est constitué par des avocats.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, est-ce qu'une Commission a été constituée?

M. Lafleur: Oui, la Commission a été constituée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Combien y a-t-il de membres dans cette Commission et combien d'entre eux sont des avocats?

M. Lafleur: La Commission ne comprend qu'un seul membre, qui n'est pas avocat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela ne me semble pas fort satisfaisant pour étudier une question des pouvoirs. J'hésiterais à voir un amateur comme moi par exemple, à moins naturellement qu'il soit beaucoup plus savant en matière de droit que moi-même, siéger auprès d'une Commission de ce genre pour décider de la validité de ce paragraphe de ce règlement; j'hésiterais à faire confiance à quelqu'un qui n'est pas membre de la profession juridique. Naturellement, j'admetts qu'il y a certains membres de cette profession dont la compétence puisse être mise en doute, mais je préférerais quand même m'adresser à un avocat qu'à un non-avocat. Si

[Texte]

being raised in this case, it seems to me a most extraordinary procedure to appoint a nonlawyer as the single member of the board.

Mr. Lafleur: If I may respond to that, Mr. Chairman, it was not forseen when the appeal was launched that this issue would come up. The issue arose during the course of the hearing and the board was already seized of the matter, of course, and had to carry on. But it is not unusual for people who are not members of the legal profession to sit and hear matters of this nature. There are other federal boards who have on their staff people who are not lawyers. In fact, I think our board, among all of the federal quasi-judicial tribunals, is one of the boards that has the highest number of legally-trained people on its staff.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Lafleur, the gentleman who sits as member of this board, if he had some grave doubts in his mind as to precisely the legality of it, would he be entitled to make a reference to a court?

Mr. Lafleur: There is provision under the Federal Court Act for a reference to be made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): By whom?

Mr. Lafleur: By a tribunal to resolve the question of law. But the procedure that has been used in the past in cases of that kind of issue is that the board, the tribunal, makes a decision, and if one of the parties considers that he is aggrieved by that decision, then he may appeal to the Federal Court to have the decision reviewed and possibly set aside under Section 28 of the Federal Court Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Section which?

Mr. Lafleur: Twenty-eight, of the Federal Court Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is another thing that bothers me about the procedure in that one person who feels himself aggrieved may have a case, but if he is put to a tremendous amount of expense in one tribunal he may very well not want to subject himself to the further costs of having something carried on the Federal Court, either by way of reference from the tribunal you mention, or by way of appeal from the decision of that tribunal.

Mr. Lafleur: I do not think this is necessarily an answer, but it is my information that the Federal Court procedures are not that expensive. In fact, you do not necessarily need to be represented by a lawyer to be before the Federal Court under Section 28. And in my experience, the Federal Court has yet to assess costs in those actions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, if I may put my oar in again at this point, I know of a case which was handled by my own personel lawyer and the lawyer for the Canadian Labour Congress, Mr. Maurice Wright, Q.C., where the Department concerned insisted on the case being heard in Vancouver, at a good deal of extra expense, on the ground that it had a large number of witnesses it wanted to produce in Vancouver. It produced exactly one. And in that particular

[Interprétation]

cette question de droit, de validité, est soulevée dans ce cas, cela m'apparaît tout à fait extraordinaire de nommer un non-avocat comme membre unique de la Commission.

M. Lafleur: Si vous permettez que je réponde, monsieur le président, lorsque cet appel a été interjeté, on ne s'attendait pas à ce que cette question soit soulevée. La question a été soulevée au cours de l'audience et la Commission, saisie de la question, était naturellement obligée d'aller de l'avant, mais il n'est pas exceptionnel que des gens qui ne soient pas membres de la profession juridique siègent pour entendre des questions de ce genre. Il y a d'autres commission fédérales dont le personnel comprend des membres qui ne sont pas des avocats. En fait, notre Commission est, parmi tous les tribunaux quasi judiciaires, celle qui comprend le plus grand nombre de personnel ayant une formation juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Lafleur, si ce monsieur qui siège comme membre de cette commission était dans le doute sérieusement quant à la validité de ce règlement, aurait-il le droit de s'en remettre à un tribunal?

M. Lafleur: En vertu de la Loi sur la cour fédérale, il y a possibilité de renvoi.

Le coprésident (M. McCleave): A qui?

M. Lafleur: A un tribunal qui décidera de cette question de droit. La procédure utilisée dans le passé dans des cas de ce genre est que la commission, le tribunal, prend une décision, et si l'une des parties se considère lésée par cette décision, alors celle-ci peut interjeter appel auprès de la cour fédérale afin que la décision soit révisée et éventuellement écartée en vertu de l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale.

Le coprésident (sénateur Forsey): En vertu de quel article?

M. Lafleur: En vertu de l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui m'inquiète aussi dans cette procédure c'est que cette personne qui se sent lésée a peut-être un bon motif de faire appel, mais si elle craint que les dépenses soient trop élevées, elle va peut-être renoncer à s'adresser à la cour fédérale soit par voie de renvoi du tribunal, comme vous l'avez indiqué, ou par voie d'appel de la décision prise par ce tribunal.

M. Lafleur: Ce que je vais vous dire n'est pas nécessairement la réponse, mais je crois comprendre que les procédures de la cour fédérale ne sont pas tellement coûteuses. Lorsque vous comparez devant la cour fédérale en vertu de l'article 28, vous n'êtes pas obligé d'être représenté par un avocat. Et d'après mon expérience, la cour fédérale doit évaluer les coûts de ces causes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pourrais dire ici, si vous le permettez, que j'ai eu connaissance d'une cause qui avait été défendue par mon propre avocat et le procureur du Congrès du travail du Canada, M. Maurice Wright, c.r., où le ministère en cause insistait pour que la cause soit entendue à Vancouver, ce qui était beaucoup plus coûteux, en prétendant qu'il avait beaucoup de témoins se trouvant à Vancouver qu'il voulait faire témoigner. Il en a assigné exactement un. Et dans

[Text]

case, the Department lost the case and the costs were imposed upon the taxpayers of Canada, for all practical purposes.

• 1145

But, if the complainant had not lost, then, presumably he would have been liable for a considerable amount of money, a good deal of it totally unnecessary in the circumstances. So I have not as much confidence, in the cheapness of this procedure, as Mr. Lafleur apparently has. I hope he is right but I—j'en doute fortement.

Mr. Lafleur: Well, I can only speak from my experience, Mr. Chairman. We have had 75 cases that have gone before the Federal Court and my information is that those cases have not been expensive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, what, roughly, would be the magnitude of the expense? You say you do not think it would be very much, but can you give me any sort of rough idea of it?

Mr. Lafleur: Well, it would be the cost of legal representation, where they ask for legal representation. But there are cases that have been taken to the Federal Court by appellants...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Lafleur: ... without legal representation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Heaven help them. Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I was wondering if, along that same line, I could ask the distinguished Chairman of the Commission if he has given any thought, without necessarily suspending the proceedings on this particular case, where time may be of the essence, of using the powers, under the Federal Court Act, in the Commission's seeking an immediate reference on the basis that you could get a very rapid decision on this point of law.

Now, there is so much involved in this, in addition to clarification, it might just have the effect of speeding up the legislative process, as well, if they knew that you were being compelled, and persuaded, to seek a judicial opinion as to just what was the extent of the validity of Regulation 7.(2).

I just throw that out as a suggestion, that is all. I do not expect you to answer it. It is a policy matter. I just put it before you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think decision has been deferred on that.

Mr. Gallant: I might just add, Mr. Chairman, first, that, so far, we have sought, consistently, to abide by the legal advice that was made available to us and, secondly, in this particular instance, we are being so careful not to appear to be interfering in any way, shape or form with the processes of the appeal tribunals, that we would hesitate, for that reason alone, to take any kind of action until that process has been completed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, could the tribunal itself make a reference? I understood, from what Mr.

[Interpretation]

ce cas particulier le ministère a perdu sa cause, et ce sont en définitive les contribuables canadiens qui ont dû en faire les frais.

Si le plaignant n'avait pas perdu, il aurait probablement été condamné à verser un montant considérable d'argent, dont une bonne partie était tout à fait inutile dans les circonstances. Je ne crois pas qu'une telle façon de procéder coûte si peu, comme semble le croire M. Lafleur. J'espère qu'il a raison, mais... I really doubt it.

M. Lafleur: Je ne peux parler que par ma propre expérience, monsieur le président. La Cour fédérale a étudié 75 causes et d'après mes renseignements, elles n'étaient pas coûteuses.

Le coprésident (sénateur Forsey): De quel ordre sont les dépenses? Vous ne pensez pas que ce soit beaucoup, dites-vous, mais pouvez-vous me donner une idée approximative du montant?

M. Lafleur: Il y a les honoraires d'avocats à payer, dans les cas où l'on demande un avocat, mais il y a des appelants qui portent leur cause devant la cour fédérale...

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Lafleur: ... sans avoir recours à un avocat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les pauvres. Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je me demandais également si le distingué président de la Commission a jamais songé, sans nécessairement arrêter les poursuites dans ce cas particulier où le temps peut être un facteur essentiel, à utiliser les pouvoirs attribués à la Commission aux termes de la Loi sur la Cour fédérale, à demander un renvoi immédiat afin d'obtenir une décision très rapidement, en vertu de ce principe de droit.

Il y a tellement d'aspects dont il faut tenir compte, mais en plus d'apporter un certain éclaircissement, cela pourrait avoir pour effet de hâter le processus judiciaire, si l'on savait que vous êtes forcé de demander un avis judiciaire pour savoir dans quelle mesure le règlement 7(2) est valide.

Ce n'est qu'une suggestion que je fais. Je ne m'attends pas à ce que vous y répondiez, car c'est une question de ligne de conduite. Je vous propose simplement cette idée.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que l'on a déjà différé la décision à ce sujet.

M. Gallant: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais d'abord ajouter que jusqu'ici, nous avons toujours tâché de respecter les avis juridiques reçus, et deuxièmement, dans le cas qui nous préoccupe actuellement, nous prenons bien garde de ne pas intervenir, d'une manière ou d'une autre, dans les causes présentement devant les tribunaux d'appel, et pour cette raison seulement nous hésiterions à prendre une mesure quelconque avant la fin des poursuites en cours.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que le tribunal pourrait lui-même demander un renvoi? Si j'ai bien compris

[Texte]

Lafleur said, that there might be some possibility of the tribunal itself asking . . .

Mr. Lafleur: Yes, the tribunal could . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this Section 28 of the Federal Court Act?

Mr. Lafleur: No, that would be under another Section of the Federal Court Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Another Section.

Mr. Lafleur: But it is a little-used Section, the Federal Court having a mechanism to review the decision of appeal boards or the decision of any quasi-judicial tribunal after it has been rendered. That vehicle has tended to be used rather than the vehicle of the reference.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is one point that occurs to me, here, arising out of Mr. Gallant's letter of December 26. It says:

In the light of the study, we are now in a position to recommend to the Governor in Council to proceed with an Exclusion Order under Section 39 of the Public Service Employment Act that would enable appointments to continue to be made without competition, until the PSEA amendments are accepted by Parliament.

Well, when I read that, I said: "Well, this might do for future appointments but it does not touch the question of the validity of appointments which have been made in the past": The number of those appointments, I must confess, staggers me. Even though I saw the word "thousands", here in the letter, I had no idea there would be so many thousands. Imagination boggles, I think, at the figures which we got, even for the one year, 1975, which was not, apparently, particularly exceptional. And this has apparently been going on, since 1961, so I can see that the word "thousands" is a classic case of English understatement, even though it appears over the signature of a French-speaking official.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Am I correct in assuming that, of the forty-plus thousand, most of it represents either sideways mobility, if I may use that phrase, or downward mobility, that is, somebody who, obviously, has been classified a bit too high. That is eighteen hundred of the two hundred and seventy-five thousand so I suppose, senator Forsey, this is really the area that is of most concern to us. There is the fact that fifteen to eighteen hundred, say, a year, are given these promotions and to me that is upward mobility. Am I correct?

Mr. Gallant: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems to be a large figure but you say that only very few object to this at all.

Mr. Giroux: If I may, Mr. Chairman, you are quite right, from the total of the forty-six thousand, getting down to this eighteen hundred. The other uses of Regulation 7.(2) are those which, of course, are intended to be covered by the forthcoming

[Interprétation]

les paroles de M. Lafleur, il serait peut-être possible que le tribunal lui-même demande . . .

M. Lafleur: Oui, le tribunal le pourrait.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale?

M. Lafleur: Non, ce serait en vertu d'un autre article de la Loi sur la Cour fédérale.

Le coprésident (M. McCleave): En vertu d'un autre article.

M. Lafleur: Mais cet article est très peu utilisé; la Cour fédérale dispose d'un mécanisme lui permettant de réviser les décisions de commissions d'appel, ou les décisions de tout tribunal quasi-judiciaire, une fois qu'elles sont rendues. On a tendance à utiliser cette disposition plutôt que le renvoi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis intrigué par un paragraphe de la lettre de M. Gallant datée du 24 décembre. Il y dit:

A la lumière de cette étude, nous sommes désormais en mesure de recommander au gouverneur en conseil de promulguer une ordonnance d'exclusion en vertu de l'article 39 de la LEFP qui favoriserait le maintien des nominations sans concours jusqu'à ce que les modifications de ladite loi soient adoptées par le Parlement.

En lisant ce paragraphe, je me suis dit, «Ce pourrait être très bien pour les nominations à venir, mais cela n'affecte en rien la validité des nominations faites dans le passé.» Je dois avouer que le nombre de ces nominations me renversait. Bien que j'aie vu le mot «milliers» dans la lettre, je n'avais aucune idée qu'il y en avait autant de milliers. Les chiffres donnés pour 1975 dépassent l'imagination, et l'on nous dit qu'apparemment, cette année-là n'était pas particulièrement exceptionnelle. Il semble que la situation se perpétue depuis 1961, de sorte que le mot «milliers» semble être un classique euphémisme anglais, même si le mot figure dans un texte signé par un fonctionnaire francophone.

Le coprésident (M. McCleave): Ai-je raison de supposer que la plupart des 40,000 nominations et plus, sont des mutations latérales, si vous me prêtez l'expression, ou encore des rétrogradations, c'est-à-dire que des employés avait été classés un peu trop haut? Ceux qui nous préoccupent le plus sont donc au nombre de 1,800, sur un total de 275,000 employés, je suppose, sénateur Forsey. Il n'en reste pas moins que 1,500 à 1,800 employés par année se voient accorder des promotions, que j'appellerais mutations ascendantes. Est-ce exact?

M. Gallant: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble que ce soit un chiffre assez élevé, mais vous dites que très peu d'employés s'y opposent.

M. Giroux: Si vous le permettez, monsieur le président, je dois dire que vous avez tout à fait raison; sur un total possible de 46,000, le chiffre est réduit à 1,800. Les autres cas où l'on a recours au règlement 7(2) seraient couverts par la nouvelle loi

[Text]

ing legislation as appropriate appointments without competitions. Those eighteen hundred are all subject to appeal. My colleague can correct me as to the percentage of them that are appealed. I think, Robert, about ten per cent of them are appealed? They are posted and individuals have the right, as they say, to contest the decision. So it is, to add to the point that was made previously, a constraint, also, on Departments because employees tend to look at 7.(2)-type appointments without competition with a very discriminating eye. In other words, they look at them very closely and they will appeal them if they feel, in their views, that their careers have been affected adversely by the action.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, unless some other member of the Committee wants to raise some questions, I think, this might be an appropriate moment to ask our two counsels what comments they may have to make on the extensive evidence that we have had now from Mr. Gallant and his colleagues. It seems to me that certain aspects of the case made by our counsel in a memorandum to us have not really been thoroughly dealt with in the evidence we just heard. Mr. Eglington, would you . . .

Mr. Baldwin: Could I have one more question on a point you raised, Mr. Joint Chairman, on the letter written to your Joint Chairman, dated December 24, about making use of Section 39, of the Act, An Exclusion Order? I notice that that say, in any case—I am reading now from Section 39—that says,

In any case where the Commission decides that it is not practicable nor in the best interests of the Public Service to apply this Act . . .

So you would first have to make a finding of fact, would you not, which would be a condition precedent to your use of Section 39. You would have to make a public finding of fact and so recite that it would be neither practicable nor in the best interests of the Public Service. Having made that finding, you could apply, then, the Section but that finding would be essential before you could proceed under Section 39 with an Exclusion Order. Am I right in that?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, in substance, yes. But a finding does not necessarily mean a factual analysis. It would be to establish, to the satisfaction of the Commission, that there are grounds in the interests of the Public Service as a whole, for requesting the Governor in Council to approve an exclusion order.

Mr. Baldwin: That is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Thank you, Mr. Chairman. I have a few questions that I would like to put to the witnesses to try to clarify the matter a little bit, if I may. Perhaps I could start with the very last point that was just dealt with—the use of Section 39, to make an exclusion order. Given the large number of people who are covered—46,089 in 1975—how would it be proposed to make the exclusion order? By that I mean, how would the exclusion order be drafted to include such a bewildering array of people? The Act permits the

[Interpretation]

comme étant des nominations acceptables sans concours. La nomination de ces 1,800 employés est sujette à appel. Mon collègue peut me reprendre si je fais erreur en ce qui concerne le pourcentage des appels interjetés, mais je crois, Robert, qu'on l'a fait dans 10 p. 100 des cas? Les nominations sont faites, et ensuite les autres employés ont le droit de contester la décision. Comme on l'a déjà dit, ceci ajoute aux difficultés d'un ministère, car les employés ont tendance à voir de la partialité dans ce genre de nominations faites en vertu du règlement 7(2) sans concours. Autrement dit, ils examinent de très près ces nominations et vont interjeter appel s'ils croient que leur carrière souffrira de cette mesure.

Le coprésident (sénateur Forsey): A moins que d'autres membres du Comité ne veuillent poser des questions, je crois que le moment serait peut-être venu de demander à nos deux conseillers s'ils ont des observations à faire sur les longs témoignages de M. Gallant et de ses collègues. Il me semble que certains aspects dont parlait notre conseiller dans un mémoire qu'il nous a remis, n'ont pas été vraiment traités à fond dans les témoignages entendus. Monsieur Eglington, voudriez-vous . . .

M. Baldwin: Pourrais-je poser une autre question à ce sujet? Vous avez abordé une question, monsieur le coprésident, au sujet de la lettre adressée à votre coprésident, le 24 décembre, où il était question de l'utilisation de l'article 39 de la loi, qui contient la clause de l'exclusion. Je vois qu'il y est dit, et je lis un extrait de l'article 39:

Si la Commission décide qu'il n'est ni praticable ni dans les meilleurs intérêts de la Fonction publique d'appliquer la présente loi . . .

Il faudrait donc d'abord découvrir certains faits, n'est-ce pas, afin de pouvoir avoir recours à l'article 39. Il vous faudrait trouver des preuves et décider qu'il n'est ni praticable ni dans les meilleurs intérêts de la Fonction publique d'appliquer la loi. Après avoir trouvé les preuves voulues, vous pourriez ensuite appliquer l'article, mais la découverte des faits en question serait essentielle pour vous permettre d'avoir recours à l'article 39 et ordonner l'exclusion de certaines personnes. Est-ce bien cela?

M. Gallant: En gros, monsieur le président, c'est bien cela, mais pour tirer une conclusion, il n'est pas absolument nécessaire de faire une analyse des faits. Il suffit d'établir, à la satisfaction de la Commission que dans l'intérêt de la Fonction publique dans son ensemble, on est justifié de demander au gouverneur en conseil d'approuver une ordonnance d'exclusion.

M. Baldwin: C'est tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Je vous remercie, monsieur le président. Il y a des questions que j'aimerais poser aux témoins afin d'éclaircir quelques points, si vous le permettez. Je pourrais peut-être commencer par le dernier sujet dont nous venons de traiter, soit l'utilisation de l'article 39, qui permet d'avoir recours à l'ordonnance d'exclusion. Étant donné le grand nombre de personnes intéressées, c'est-à-dire 45,089 en 1975, comment entend-on utiliser l'ordonnance d'exclusion? Je demande par là comment on pourrait rédiger l'ordonnance de manière à englo-

[Texte]

making of an exclusion order to exclude a position, a person and a class of positions or persons. How would you be able to describe the class of positions or persons for the purpose of making an exclusion order?

• 1155

Mr. Gallant: Mr. Chairman, I may ask Mr. Giroux to provide an answer in detail, but I would like to point out, first of all, that the possibility of an exclusion order would be to cover those cases which would not be covered by the amendments to the Act. For the large majority of these 48,000 appointments there is no doubt whatsoever that these appointments are in accordance with the spirit of the Act and there could be no doubt whatsoever, after the passage of the proposed amendments, that they would be totally within the letter of the Act, as amended. So that the exclusion order would apply only to the smaller proportion which, if there was still doubt as a result of the processes which are underway, the appeal board hearing and the possibility of a Federal Court ruling, if there was still doubt as to the validity of this approach, then the step would be an exclusion order.

May I ask Mr. Giroux to respond more precisely.

Mr. Giroux: Yes. Mr. Chairman, I would just like to say that I agree with Mr. Eglington that it would be a mammoth task to arrive at such an exclusion order in view of the complexities of it and, as Mr. Gallant has stated, it is an option or an approach that can be looked at, but after the existing processes, to go a bit further. I am not a member of the legal profession, so I hope you will bear with me.

We would have to define the types of appointments and the conditions under which those appointments would have to be made, and exclude from the various sections of the Act those types of appointments, and then pursue with a very complex set of regulations which would establish the conditions under which those types of appointments would be made pursuant to the exclusion order, which excludes them from certain sections of our Act.

We have to proceed in a very similar manner, with respect to what we call the official languages exclusion order, and it is a very complex legal process to put into effect.

Mr. Eglington: If I might ask one isolated question of Mr. Lafleur just to get it out of the road. The gentleman who is the appeal tribunal is a member of the staff of the Public Service Commission? Am I correct in that understanding?

Mr. Lafleur: Yes.

Mr. Eglington: Now, of the 46,089, the figure was broken down into various categories and classes, and the the last category was 1,800 people who have been promoted without competition, I would like to look for a moment at the other 45,000-odd, 44,500, who have been subject to lateral transfers, demotions, tenure decisions, redundancies, appointments or staffing decisions of that kind. We have been concerned in the Committee before, of course, with the wording of Section 7(2),

[Interprétation]

ber un si grand nombre de personnes? La loi permet l'utilisation d'une telle ordonnance pour exclure un poste, une personne et une classe de postes ou de personnes, mais comment pourrait-on décrire la classe de postes ou de personnes que l'on voudrait englober dans une telle ordonnance d'exclusion?

M. Gallant: Monsieur le président, je peux demander à M. Giroux de vous donner une réponse détaillée, mais j'aimerais d'abord vous faire remarquer qu'une ordonnance d'exclusion servirait à régler les cas non couverts par les modifications à la loi. En ce qui concerne la plus grande partie de ces 48,000 nominations, il n'y a absolument aucun doute qu'elles sont faites conformément à l'esprit de la loi et après l'adoption des amendements proposés, il est absolument certain qu'elles seraient tout à fait conformes à la lettre de la loi modifiée. L'ordonnance d'exclusion ne s'appliquerait donc qu'à une infime partie des cas; si à la conclusion des procédures déjà engagées, après les audiences de la Commission d'appel et après une décision de la Cour fédérale, un doute subsistait quant à la validité de la mesure prise, on pourrait avoir recours à l'ordonnance d'exclusion.

Puis-je demander à M. Giroux de vous répondre plus en détail?

M. Giroux: Oui. J'aimerais simplement dire, monsieur le président, que tout comme M. Eglington, je crois que ce serait une tâche monumentale que de tenter d'obtenir une telle ordonnance d'exclusion étant donné la complexité de la question; et comme l'a dit M. Gallant, il s'agit d'une option ou d'une porte de sortie que l'on pourrait considérer, mais seulement après avoir suivi toute la procédure existante. Je ne suis pas avocat, aussi je fais appel à votre indulgence.

Nous devons définir le genre de nominations en cause et les conditions dans lesquelles elles devraient être faites, pour ensuite exclure ce genre de nominations des divers articles de la loi, et enfin établir un ensemble très complexe de règlements spécifiant les conditions dans lesquelles ce genre de nominations seraient faites aux termes de l'ordonnance d'exclusion, qui les exclut de certains articles de notre loi.

Nous devons procéder d'une façon assez semblable en ce qui concerne l'ordonnance d'exclusion en matière de langues officielles, et la procédure légale est très complexe.

M. Eglington: Si vous le permettez, j'aimerais poser une question à M. Lafleur. L'homme qui siège au tribunal d'appel est membre du personnel de la Commission de la Fonction publique? Est-ce bien cela?

M. Lafleur: Oui.

M. Eglington: On a divisé le chiffre total de 46,089 en diverses catégories et classes, et la dernière catégorie donnée comprenait 1,800 personnes qui ont été promues sans concours, et j'aimerais parler un instant des 45,000 autres, ou plutôt des 44,500 autres, qui ont subi des mutations latérales, des rétrogradations, ou qui ont été victimes de décisions prises en raison de la fin de leur emploi, d'un excédent de personnel, de nominations ou encore de dotations de personnel. Nous

[Text]

not knowing who was involved or how many people were involved, and have I two questions in this area.

The first is are the appointments that have been made governing lateral transfers and tenure and demotions, and so on, are they made under Section 7(2) because it is the Commission's desire to have the decision made by a responsible staffing officer, that is, by someone other than the commission, or are they made under Section 7(2)? Of course, there is no other authority for making these staffing decisions relating to transfers and demotions, and so on.

Mr. Gallant: May I ask Mr. Giroux to deal with this?

Mr. Giroux: They are for both reasons, Mr. Eglington. First of all, when you deal with numbers of 46,000 you must appreciate that these are happening daily in every department and agency of the government. They could be carpenters, they could be clerks, they could be technicians in every part of the country, and therefore under delegated staffing authority, and we must allow a responsible staffing officer, the person to whom the Commission's authority, through the Deputy Minister, is delegated, to make these appointments; and, secondly, the very obvious reason why the proposed changes to the Public Service Employment Act will allow for these types of appointments to be inserted into the Act is the reason why there is presently no authority, at least in the view of the Commission, to make these kinds of appointments other than through the mechanism of Regulation 7(2).

• 1200

Mr. Eglington: If I could go one step further, leaving aside for the moment how, from the instrument of delegation to the Deputy Minister, the authority flows to the staffing officer in the department—if we could leave that aside, in respect of the appointments that are made under Section 7(2), other than because you want the staffing officer to do them, how are the decisions, presumably made by the Commission relating to demotions, transfers, tenure, related to the words of Section 7(2)? Section 7(2) talks of an opinion—an opinion being formed that a competition or other process of personnel selection referred to in the previous subsection would not result in the identification of the candidate who is better qualified than the person you have in mind to appoint. How does one take those words and say that these are the words in the regulation or the words in the act that apply to all these categories of people, or is in fact there some other authority—you did mention Section 27 of the regulations—apart from Section 7(2) which would validate and make lawful all these staffing decisions?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, the question of whether they are lawful or not has not been resolved in the minds of the Commission. That is the first point. But, to answer your question, Section 27 would deal only with acting situations, or acting appointments. On the questions of reclassifications and transfers, let us take the example of a reclassification. It is a

[Interpretation]

avons déjà été préoccupés au Comité par le libellé de l'article 7(2) du règlement ne sachant pas qui était touchée par cet article ou combien de personnes l'étaient, et j'aurais donc deux questions à poser à ce sujet.

Tout d'abord, est-ce que les mutations latérales, les rétrogradations et ainsi de suite, sont faites en vertu de l'article 7(2)? Est-ce parce que la Commission veut faire prendre la décision par des agents de dotation du personnel, c'est-à-dire par quelqu'un qui n'appartient pas à la Commission, ou est-ce aux termes de l'article 7(2)? Je sais qu'il n'existe pas d'autre autorité permettant de prendre ces décisions de dotation en personnel dans les cas de mutation et de rétrogradation et ainsi de suite.

M. Gallant: Puis-je demander à M. Giroux de répondre à cette question?

M. Giroux: Les deux raisons sont valables, monsieur Eglington. Tout d'abord, étant donné qu'il est question d'un total de 46,000 personnes, vous devez comprendre que le fait se produit quotidiennement dans tous les ministères et organismes du gouvernement. Ils pouvaient s'agir de charpentiers, d'employés de bureau, de techniciens, de quelques régions que ce soit et, du fait de la délégation de pouvoir en matière de dotation en personnel, il faut permettre à l'agent responsable, par l'intermédiaire du sous-ministre, à faire ces nominations; deuxièmement, la raison évidente pour laquelle les changements proposés à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique permettront ce genre de nominations est précisément la raison pour laquelle, selon la Commission, il n'existe actuellement aucun pouvoir permettant de faire ce type de nominations, si ce n'est par l'intermédiaire de l'article 7(2) des règlements.

M. Eglington: Laissons de côté un instant cette question de délégation de pouvoir au sous-ministre puis aux divers échelons à l'intérieur du ministère, j'aimerais vous demander comment les décisions, apparemment prises par la Commission, au sujet des rétrogradations, mutations, etc., sont rattachées aux termes même de l'article 7(2)? En effet, cet article mentionne qu'il faut avoir l'opinion que les concours ou les autres formules de sélection du personnel, mentionnés à l'alinéa précédant, ne permettront pas d'identifier le candidat qui pourrait être mieux qualifié que la personne que l'on a l'intention de nommer. Comment peut-on dire que ces mots s'appliquent à toutes ces catégories de gens? En outre, y a-t-il d'autres délégations de pouvoir que l'article 7(2) qui rendraient légales toutes ces décisions de dotation en personnel?

M. Giroux: Je dois dire, monsieur le président, que la question de la légalité ou l'illégalité de ces nominations n'a pas été résolue par la Commission. Pour répondre maintenant à votre question, l'article 27 ne peut s'appliquer qu'à des nominations intérimaires. En ce qui concerne les reclassifications ou mutations, il s'agit d'autre chose. Prenons la reclassification.

[Texte]

situation where, for example, an employee has been performing duties which have been evaluated to be at the level CR-4. There is a review made, either at the request of the employee or through the classification review process that these duties should be classified at the level CR-5. They are the same duties, the employee has been doing those duties for maybe two, three, four or five years, and has been doing those duties well. It is our opinion that that person has a right to that appointment, becomes the logical employee to move to the CR-5 through the reclassification, and the use of 7(2) allows this.

Mr. Eglington: And that is because the opinion is formed that the existing CR-4 would be at least as well qualified as anybody who would be turned up by a competition?

Mr. Giroux: That is right.

Mr. Eglington: What about the case of a demotion or a lateral transfer?

Mr. Giroux: The same process applies in the case of a lateral transfer because, as Mr. Gallant pointed out in his opening remarks, the lateral transfer must be made to a position at the similar level of pay or at a lower level. We consider a transfer an appointment to a lower level, although technically it can be called a demotion, and the person must meet the selection standards and be qualified for the position in question. And, again, in the judgment of the responsible staffing officer, if that person has already qualified himself or herself at a given level in a particular set of functions and there is another position which meets those sets of qualifications, the judgment is made by the staffing officer that that person can be transferred laterally and appointed on that basis.

Mr. Eglington: And there would be no other authority apart from 7(2) that would enable this appointment to be made?

Mr. Giroux: Not to our knowledge, in our review of the regulations and of the act, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In answer to a question, I think from Mr. Baldwin, Mr. Gallant, you said that there were limitations on the use of Section 7(2) which flowed from other processes of appointment in the service, which I assume would be the competition mode and other methods of personnel selection. I am a little hazy as to how those processes really impinge upon Section 7(2). Section 7(2) hinges on one man's opinion. It does not depend upon a decision by the Commission that another process is either inapplicable or is not suitable. It refers only to the opinion of one man. This does not really seem to amount to the limitation of Section (2) of 7(2) by other processes of personnel selection.

• 1205

Mr. Gallant: Mr. Chairman, it is true that in the first instance it is in the opinion of the responsible staffing officer. In the case of appointments under delegated authority that would be a departmental staffing officer. In the case of appointments to positions for which the staffing authority has not been delegated, it would be a staffing officer of the Commission. But we must bear in mind that there is also the

[Interprétation]

Un employé remplit certaines fonctions que l'on a estimé être du niveau CR-4. Une étude est effectuée, soit à la demande de l'employé soit dans le cadre d'une procédure de reclassification, et l'on constate que ces fonctions devraient être classées au niveau CR-5. Il s'agit des mêmes fonctions, que l'employé assume depuis peut-être deux, trois ou cinq ans, de manière compétente. Selon nous, cette personne mérite la nomination et devient l'employé logique pour occuper le poste au niveau CR-5, par la reclassification. Le recours à l'article 7(2) permet la nomination.

M. Eglington: Cette nomination étant justifiée par le fait que, selon vous, le CR-4 actuel serait au moins aussi qualifié que n'importe quel candidat qui pourrait être choisi par un concours?

M. Giroux: Exactement.

M. Eglington: Qu'en est-il des cas de rétrogradation ou de mutation latérale?

M. Giroux: La même formule s'applique dans les cas de mutation latérale car, comme l'a fait remarquer M. Gallant, la mutation doit se faire à un poste de niveau salarial identique ou inférieur. Nous considérons qu'une nomination à un niveau inférieur constitue une mutation, même s'il peut s'agir, techniquement, d'une rétrogradation. Dans ce cas, la personne doit répondre aux normes de sélection et être qualifiée pour occuper le poste en question. Ici encore, si, selon l'agent de dotation, l'employé s'est déjà qualifié, par ses anciennes fonctions, l'agent peut fort bien effectuer la nomination au nouveau poste par mutation latérale.

M. Eglington: Et seul l'article 7(2) permet cette nomination?

M. Giroux: A notre connaissance, oui. C'est ce que nous avons constaté après avoir réexaminé les règlements et la loi.

M. Eglington: En réponse à une question de M. Baldwin, je crois, M. Gallant a dit qu'il y avait certaines limites au recours à l'article 7(2), limites émanant des autres procédures de nomination dans la Fonction publique, c'est-à-dire, je suppose, les concours et autres formules de sélection. Je ne vois pas très bien comment ces procédures entraînent un contrôle du recours à l'article 7(2), puisque ce dernier ne dépend que de l'avis d'une personne. Son usage ne dépend pas d'une décision de la Commission établissant que les autres procédés sont inapplicables ou inadaptés. Il ne s'agit que de l'opinion d'une seule personne. Selon moi, cela ne constitue pas vraiment une limite au recours à l'article 7(2).

M. Gallant: Il est vrai, monsieur le président, qu'il s'agit au départ de l'avis de l'agent responsable. Dans le cas de nominations en vertu de la délégation de pouvoirs, il s'agirait d'un agent de dotation du ministère concerné. Dans le cas de nominations à des postes pour lesquels il n'y a pas eu de délégation de pouvoirs, il s'agit de l'agent de dotation de la Commission. Il ne faut cependant pas oublier qu'il y a également

[Text]

process of audit, which is increasingly thorough. The Audit Branch was established, as you are undoubtedly aware, as a separate branch of the Commission early in 1976 and has had an increase in staff and has had its mandate more fully spelled out, and in this process of audit we would find out if 7(2) has been abused or if in fact the opinion of the staffing officer was appropriate in such circumstances. So, that is an additional protection for the employee and an additional safeguard against departments being tempted to misuse Regulation 7(2).

Mr. Eglington: These safeguards and protections and processes of limitation are in fact administrative processes, internal either to the Commission or to the Department and there is, in fact, no legal barrier erected against the use of Section 7(2) in a very, very extensive fashion?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, there is a process pursuant to Section 6 of the Public Service Employment Act that the Commission has the power to set up when it is found that under delegated authority—that is, the authority granted under Section 6—that a person has been or is about to be appointed. I will read from the section:

(a) that a person who has been or is about to the appointed to or from within the Public Service . . . and does not have the qualifications necessary to perform the duties of the position the occupies or would occupy, or

(b) that the appointment of the person to or from within the Public Service pursuant to authority granted by it under this section would have, has been or would be in contravention of the terms and conditions under which the authority was granted,

That may mean, for example, areas of competition. We grant an authority that certain levels will be done under certain areas of competition. If someone from outside that area of competition is brought in, that is, against the authorities granted by the Commission under the conditions of delegation, the Commission can at those stages, pursuant to the rest of this section, set up a board of inquiry and, if it is found that this power has been abused, revoke the appointment.

Mr. Eglington: That would relate, of course, to appointments made by a responsible staffing officer in a department?

Mr. Giroux: That is right. It is under Section 6.

Mr. Eglington: It would not relate to appointments made by a staffing officer of the commission. I think I am correct in saying there would be no mechanism for forcing the Commission to turn its mind to the problem for an opinion. Is that correct?

Mr. Giroux: I would just like to add that Section 21 is another very important constraint because Section 21 does provide for appeals without competition, and these apply to appointments made by the Commission or by departments and, if the appeal is upheld, the Commission revokes the appointment.

[Interpretation]

ment une procédure très détaillée de vérification. Comme vous le savez sans doute, la Direction de la vérification, qui est devenue une direction autonome de la Commission au début de 1976, a vu ses pouvoirs beaucoup mieux définis et son personnel renforcé, afin de pouvoir examiner si l'on a abusé de cet article 7(2) ou si l'agent de dotation a basé sa décision sur une opinion inappropriée les circonstances. Ceci constitue donc une protection supplémentaire pour l'employé et une garantie supplémentaire que les ministères ne seront pas tentés d'abuser de cet article du règlement.

M. Eglington: Mais ces garanties et protections ne constituent en fait que des formalités administratives, internes à la Commission ou au ministère concerné, alors qu'il n'y a en fait aucune barrière juridique qui permette d'empêcher le recours abusif à cet article.

M. Giroux: Il y a une procédure, monsieur le président, émanant de l'article 6 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui donne à la Commission certains pouvoirs en matière de délégation de pouvoirs. Je vais vous lire le passage pertinent:

(a) qu'une personne qui a été nommée ou qui est sur le point d'être nommée à un poste de la Fonction publique . . . ne possède pas les qualités nécessaires pour accomplir les devoirs liés au poste qu'elle occupe ou qu'elle occuperait ou

(b) que la nomination d'une personne à un poste de la Fonction publique, que cette personne en soit déjà membre ou n'en fasse pas partie, en vertu d'une autorité que la Commission a conférée conformément au présent article, a contrevenu ou contreviendrait aux conditions auxquelles cette autorité a été accordée . . .

Ceci peut s'appliquer, par exemple, aux zones de concours. Ainsi nous établissons que certains niveaux seront dotés conformément à certaines zones de concours. Si un candidat extérieur à la zone de concours est nommé en contravention des pouvoirs délégués par la Commission, celle-ci peut, du fait des autres dispositions de cet article, faire effectuer une enquête et annuler la nomination si elle constate un abus de pouvoir.

M. Eglington: Évidemment, ceci s'appliquerait aux nominations faites par un agent de dotation responsable d'un ministère.

M. Giroux: C'est cela. Il s'agit de l'article 6.

M. Eglington: Mais ceci ne s'applique pas aux nominations faites par un agent de dotation de la Commission. Je crois donc pouvoir affirmer qu'il n'y a aucun mécanisme permettant d'obliger la Commission à modifier son opinion, n'est-ce pas?

M. Giroux: Je dois ajouter que l'article 21 constitue une autre limite très sévère puisqu'il permet d'en appeler des nominations effectuées sans concours, ce qui s'applique aux nominations effectuées par la Commission ou les ministères. Lorsque l'appel est accepté, la Commission doit annuler la nomination.

[Texte]

Mr. Eglington: Could I ask you when an instrument of delegation is made to a deputy head how does that authority flow to the responsible staffing officer who, I assume, is not the deputy minister?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, I would not be in a position personally to answer this question because of the legal aspect, but perhaps Mr. Giroux would be able to.

• 1210

Mr. Giroux: Mr. Chairman, I was not expecting that Section 6 of the act or the process behind it would be questioned today, but generally the instruments of delegation allow that the deputy head, under Section 6.(5) of the act,

... may authorize one or more persons under his jurisdiction to exercise and perform any of the powers, functions or duties of the deputy head ...

How this occurs is that before the Commission agrees to grant delegation to a deputy head, the deputy head must submit to the Commission the list of all the position titles that will be granted this, what you could call subdelegation of authority. That is a condition of the delegation. In other words, the Commission just does not send a delegation to the deputy head unless the deputy head decides after the fact to subdelegate to managers or staffing officers or directors of personnel. The deputy head must submit his list of positions before the Commission signs the final document, the final instrument of delegation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is where the words "subject to the approval of the commission and in accordance with the authority granted by it under this section" come into play?

Mr. Giroux: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps I could say to the witnesses that we really had decided to confine ourselves to 7.(2) and also to Mr. Forrestall's matter. It seemed to me that the question Mr. Eglington asked did have pretty strong relevancy to the inquiry we have been following this morning, but Mr. Gallant and his co-people do have a right. If you think perhaps our questions are getting outside your understanding of the ground rules, please do not hesitate to make that doubt known to Senator Forsey or myself.

Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Section 7.(2) confers the authority to form the opinion, and appointment flows from the opinion, on the responsible staffing officer; it does not confer the authority on the deputy head. I have always entertained great doubts as to how the responsible staffing officer can become the *persona designata* when the delegate of the Commission is the deputy head. The regulations proceed to give this power direct to a responsible staffing officer and not to the deputy head.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, subject to checking by the experts, my understanding is that under the act delegation is to the deputy head, under this section, who can then delegate, and when we speak in the regulations of the responsible

[Interprétation]

M. Eglington: Puis-je vous demander comment s'effectue le transfert de pouvoirs à l'agent de dotation responsable puisque je suppose qu'il ne s'agit pas du sous-ministre?

M. Gallant: Étant donné l'aspect juridique de cette question, je ne suis pas en mesure d'y répondre personnellement, mais M. Giroux pourra peut-être le faire.

M. Giroux: Je ne m'attendais pas, monsieur le président, à ce que l'on nous pose des questions sur l'article 6 de la loi. Cependant, je puis répondre qu'en règle générale, les pouvoirs de délégation par le sous-chef émanent de l'article 6(5) de la loi.

... un sous-chef peut autoriser une ou plusieurs personnes placées sous son autorité à exercer l'un des pouvoirs, fonctions ou devoirs que lui confère la présente loi ...

Comment cela se passe-t-il? Avant que la Commission n'accepte de déléguer ses pouvoirs au sous-chef, celui-ci doit lui fournir la liste de tous les postes qui pourront relever de ce que j'appellerais cette sous-délégation de pouvoirs. C'est là une condition primordiale. En d'autres termes, la Commission n'accorde pas la délégation de pouvoirs au sous-chef, à moins que celui-ci ne décide d'en sous-déléguer aux directeurs, aux agents de dotation ou aux directeurs du personnel. Le sous-chef doit donc soumettre une liste des postes en cause, avant que la Commission ne donne son approbation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qu'expriment les mots «sous réserve de l'approbation de la Commission et en conformité de l'autorité par elle attribuée en vertu du présent article», n'est-ce pas?

M. Giroux: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrais-je préciser aux témoins que nous avons décidé de nous limiter à l'article 7(2) et au problème de M. Forrestall. Il me semble cependant que la question de M. Eglington se rattache directement à notre sujet, mais il est bien certain que M. Gallant et les personnes qui l'accompagnent peuvent ne pas répondre à certaines de ces questions, s'ils estiment qu'elles dépassent le cadre dont nous étions convenus. Dans ce cas, n'hésitez pas à m'en informer ou en informer le sénateur Forsey.

Monsieur Eglington.

M. Eglington: L'article 7(2) autorise l'agent de dotation responsable à se former une opinion et à effectuer une nomination à la suite de cette opinion. Il ne délègue cependant pas ce même pouvoir au sous-chef. Je me suis donc toujours demandé comment l'agent de dotation responsable pouvait devenir la *persona designata*, lorsque le délégué de la Commission est le sous-chef.

M. Gallant: Sous réserve de vérification par mes experts, monsieur le président, je dois dire que mon interprétation de la situation est que la loi permet la délégation de pouvoirs au sous-chef, en vertu de cet article, qui peut à son tour les

[Text]

staffing officer it is legally and technically the deputy head we are speaking of, and then through him his staffing officer.

Mr. Eglington: I think I am correct in saying that there is no actual definition of "responsible staffing officer" in the regulations. I was once given a definition of him as the person authorized to exercise or perform the power, functions or duty in relation to which the context extends, which came from SOR/67-129. I take it then that the context extends in this instance to mean deputy head or responsible staffing officer.

Mr. Giroux: Mr. Chairman, if I may, we must not confuse the term "responsible staffing officer" with what is the occupational title of a staffing officer in a department. The responsible staffing officer is the person empowered to carry on the functions and responsibilities of the Commission. The responsible staffing officer is the deputy head subdelegated to—it could be an assistant deputy minister, it could be a director, it could be a staffing officer—occupationally, as we understand him—a director of personnel and so on. They are the authorities in the hierarchy, the positions in the hierarchy, to which the Commission's authority has been delegated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I ask whether this is simply, though, the case where the thing has been delegated to the deputy head of a department? It does not affect the responsible staffing officer of the Commission who, as I understand it, is also covered by this subsection.

Sorry. I am afraid I interrupted you, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In short, then, if we are dealing with appointments made in the departments, the opinion that has to be formed under Section 7.(2) is really that of the Deputy Minister or the Assistant Deputy Minister, whoever is the delegate of the Commission.

• 1215

Senator Riley: Mr. Chairman, I am sorry, I just want to clarify something. When we speak of "the responsible staffing officer is of the opinion", I take it that the responsible staffing officer can be either the responsible staffing officer within the department or within the Commission.

Mr. Giroux: Yes, sir.

Senator Riley: Could you define for me before we proceed any further in this who would be the responsible staffing officer within the Commission?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, the Commission staffing branch is composed of a number of staffing officers who, on behalf of authority delegated to the branch by the Commissioners, undertake staffing actions. They are the responsible staffing officers. The person who holds the competitions, shares the selection boards, ensures that all the due process of the act and the regulations have been carried out, becomes the responsible staffing officer in the Commission. We have a number of staffing officers both in Ottawa and in our regions who carry out those functions for those types of appointments

[Interpretation]

déléguer à l'agent de dotation du personnel responsable. En effet, lorsque les règlements parlent d'agent de dotation responsable, il s'agit, techniquement et juridiquement, du sous-chef.

M. Eglington: Mais il n'y a pas de définition concrète de l'expression «agent de dotation responsable» dans les règlements. J'ai entendu dire un jour qu'il s'agissait de la personne autorisée à exercer ou remplir l'un des pouvoirs, fonctions ou devoirs relatifs à ce contexte, ce qui émanait du DORS/67-129. Je suppose que ce contexte, dans le cas présent, s'étend au sous-chef ou à l'agent de dotation responsable.

M. Giroux: Je voudrais préciser, monsieur le président, qu'il ne faut pas confondre l'expression «agent de dotation responsable» avec le titre fonctionnel de l'agent de dotation des ministères. En effet, l'agent de dotation responsable est celui qui a le pouvoir d'assumer les fonctions et responsabilités de la Commission. Il s'agit donc du sous-chef auquel ont été délégués les pouvoirs. Il peut s'agir d'un sous-ministre adjoint, d'un directeur, d'un agent de dotation, etc. Quand on emploie cette expression, on doit donc l'appliquer à certains postes de la hiérarchie auxquels la Commission a délégué certains pouvoirs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je vous demander si cela ne s'applique qu'au cas où les pouvoirs ont été délégués au sous-chef d'un ministère? Si je comprends bien, il ne s'agit pas de l'agent de dotation responsable de la Commission, qui est également concerné par cet alinéa?

Veuillez m'excuser, monsieur Eglington, je vous ai interrompu.

M. Eglington: En bref, donc, lorsque nous traitons des nominations effectuées dans les ministères, l'opinion qui permet d'avoir recours à l'article 7(2) est celle du sous-ministre ou du sous-ministre adjoint, c'est-à-dire de celui des deux qui est le délégué de la Commission?

Le sénateur Riley: Je voudrais préciser un point, si vous le permettez, monsieur le président. Lorsqu'on dit: «L'agent de dotation en personnel responsable est d'avis», on entend l'agent de dotation en personnel responsable soit au ministère, soit à la Commission.

M. Giroux: En effet.

Le sénateur Riley: Pourriez-vous m'indiquer, avant que nous n'allions plus loin, qui serait cet agent responsable au sein de la Commission?

M. Giroux: Monsieur le président, la Direction de la dotation en personnel de la Commission est composée d'un certain nombre d'agents qui, en vertu de l'autorité qui leur est déléguée par les commissaires, peuvent prendre des mesures concernant le personnel. Ce sont les agents de dotation en personnel responsables. Ils ont pour tâche de tenir des concours, de participer aux comités de sélection, de s'assurer que la loi et les règlements sont respectés en tout temps. Ils sont répartis à Ottawa et dans les régions afin de procéder aux nominations pour les groupes et les niveaux en regard desquels la Commis-

[Texte]

and those groups and levels for which the Commission has not delegated staffing authority to the departments.

Senator Riley: Then I take it that the person in charge of a regional office would be the responsible staffing officer in respect of the departments within his area.

Mr. Giroux: He could be or he could not be. It is at the discretion of the deputy head how far down the line in his own department he will delegate staffing authority. Some deputy heads delegate it pretty far down to regional or local managers; others keep it within their personnel divisions.

Senator Riley: That is all right for the department but I am talking about the Civil Service Commission. Now, you have regional offices.

Mr. Giroux: Yes.

Senator Riley: You have managers or somebody in a position of top authority within that region. As I read this, that responsible staffing officer of the Commission could get together with the responsible staffing officer in the department within the region and determine between themselves whether or not the provisions of 7.(2) should be invoked in respect to a particular position in a department in that area.

Mr. Giroux: Mr. Chairman, through you, if the position in question is one that is under the authority of the department, it is the decision of the responsible staffing officer within the department so delegated by the deputy head to make that decision. If the position is not delegated to a department—for example, a PM-6—then it would be left to the regional director of the Public Service Commission or to a staffing officer within that regional office to make that decision. It all depends on which organization is responsible for the staffing of the position in question.

Senator Riley: When you say, “which organization”, do you mean . . .

Mr. Giroux: The Commission or the department.

Senator Riley: Or the department.

Mr. Giroux: Yes, sir.

Senator Riley: It has been a long time since I have been associated with the Public Service Commission—it was the Civil Service Commission when I was associated with them—and it seemed to me, as an examiner in competitions relating to the departments within my area, that there was no protection for applicants, no great amount of protection. As a regional representative of the Civil Service Commission, I had to rely upon the departmental member of the board for the assessment of the individual if he was presently an employee of the department. We were merely rubber stamping what was, in effect, if not by rule or regulation, the appointment of people to positions within the department in the area by the person who was in charge of the area for the department.

[Interprétation]

sion n’a pas délégué son autorité aux ministères en matière de dotation en personnel.

Le sénateur Riley: Dans ce cas, le directeur d’un bureau régional serait l’agent de dotation en personnel responsable pour les ministères qui se trouveraient dans sa région.

M. Giroux: Il pourrait l’être. C’est le sous-chef qui décide jusqu’à quel point il veut déléguer son autorité en matière de dotation en personnel à l’intérieur de son ministère. Il y a des sous-chefs qui vont jusqu’aux directeurs régionaux ou locaux; d’autres préfèrent rester dans les limites de leur division du personnel.

Le sénateur Riley: C’est très bien pour les ministères, mais c’est la Commission de la Fonction publique qui m’intéresse. Vous avez bien des bureaux régionaux.

M. Giroux: Oui.

Le sénateur Riley: Vous avez des directeurs ou des personnes qui exercent une autorité quelconque dans ces régions. De la façon dont je comprends ce document, l’agent de dotation en personnel responsable de la Commission pourrait rencontrer l’agent en dotation du personnel responsable d’un ministère à l’intérieur d’une région et ils pourraient décider ensemble si les dispositions de l’article 7(2) s’appliquent à l’égard de tel ou tel poste au ministère dans cette région.

M. Giroux: Monsieur le président, si le poste en question relève du ministère, la décision appartient à l’agent de dotation en personnel responsable du ministère selon l’autorité qui lui a été déléguée par le sous-chef. Si le poste ne relève pas du ministère, par exemple s’il s’agit d’un poste de PM-6, il appartient au directeur régional de la Commission de la Fonction publique ou à l’agent de dotation en personnel du bureau régional de prendre la décision. Tout dépend de l’organisme qui est chargé de remplir le poste en question.

Le sénateur Riley: Lorsque vous parlez «d’organisme». . .

M. Giroux: Je veux dire la Commission ou le ministère.

Le sénateur Riley: Ou le ministère.

M. Giroux: Oui.

Le sénateur Riley: Il y a bien longtemps que j’ai travaillé avec la Commission de la Fonction publique, c’était la Commission du Service civil à l’époque, mais il me semble, de par mon expérience d’examineur pour les concours qui étaient tenus dans ma région, que les candidats n’avaient guère de protection. En tant que représentant régional de la Commission du Service civil, je devais m’en remettre aux membres du comité de sélection qui représentaient le ministère pour l’évaluation du candidat s’il était déjà à l’emploi du ministère. Nous nous bornions à approuver en pratique, sinon en principe, des nominations qui étaient faites par le directeur régional du ministère à l’intérieur de la région.

[Text]

• 1220

Mr. Gallant: Could this have been, Mr. Chairman, under the previous legislation . . .

Senator Riley: Yes.

Mr. Gallant: . . . whereby the Commission had far more direct responsibilities; it was not authorized to delegate to the extent to which the new legislation has provided for.

Senator Riley: I am speaking away back in the Civil Service Commission's time. I do not know what the make-up of your boards is. How are they made up now in the regions? Do you have a representative of the Public Service Commission and a representative of the department sitting on all boards?

Mr. Gallant: May I ask Mr. Giroux?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, through you again, it all depends on whether the position is delegated to the department, and possibly during the period that you were referring to, as Mr. Gallant stated, there was no delegation. The Commission was responsible for approving every appointment authority. Now this is changed. There are positions in regions which are under the authority of the departments as delegated by the Commission. Usually what happens, because most departments if they have a reasonable size operation have personnel advisers or personnel officers in the regions themselves, is that the staffing officers sit on the selection boards with the supervisor and often a third person to enable them to best judge the technical or professional competence of the person or persons to be appointed. This is after a selection process has taken place, which could involve a competition requesting applications and a review of candidates, screening of candidates, or after an inventory search which involves similar processes of arriving at a number of candidates that will be interviewed.

But to answer your question more precisely, it is usually made up of three people, one of whom is a member or representative of the personnel section or the staffing side of the personnel section. If it is within the authority of the Public Service Commission in the regions, the board is chaired by the Public Service Commission regional representative, whether that be the director or the staffing officer. The board is made up, of course, of the departmental representative, the supervisor of the position in question, and very often we bring in a third person, from the department, but we also encourage a lot of people to come in from other departments to ensure a more objective assessment of the qualifications of the individuals; and that third person is usually someone that has an expertise in the functional area of the position in question. If it is a financial position, we may ask a financial chief of another department to come in and sit on the board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you ever ask anybody from outside? It seems to me I recall once being asked to sit on a board that was trying to examine candidates for the post of archival assistant in the Public Archives. I might add that we got the most appalling collection of incompetents before us. A lot of them we did not even barely hope to give a bare pass to.

[Interpretation]

M. Gallant: Se pourrait-il que cette situation se soit produite dans le cadre de l'ancienne loi . . .

Le sénateur Riley: Vous avez parfaitement raison.

M. Gallant: . . . qui donnait à la Commission des pouvoirs beaucoup plus directs? Elle ne pouvait déléguer son autorité d'une façon aussi étendue que le prévoit la loi actuelle.

Le sénateur Riley: Je parle de l'époque où c'était la Commission du Service civil. Je ne sais pas comment sont constitués les comités de sélection maintenant. Sont-ils régionaux? Avez-vous des représentants de la Commission de la Fonction publique et des ministères au sein de tous les comités?

M. Gallant: Puis-je poser la question à M. Giroux?

M. Giroux: Tout dépend si le poste qui doit être comblé fait l'objet d'une délégation de pouvoirs au ministère. Pour la période à laquelle vous avez fait allusion, il était probablement impossible de déléguer ce pouvoir. À l'époque, la Commission devait approuver toutes les nominations. Ce n'est plus le cas maintenant. Il y a des postes dans la région qui tombent sous l'autorité des ministères et pour lesquels la Commission a délégué ses pouvoirs. La plupart des ministères, lorsqu'ils ont des installations assez importantes dans une région, ont également des conseillers en personnel et des agents du personnel sur place. Et les agents de dotation en personnel font partie des comités de sélection, avec un surveillant et une troisième personne pour leur permettre de juger de la compétence technique ou professionnelle des postulants. Cette étape de la sélection survient après celle du concours par laquelle les candidats ont été invités à se présenter et ont été examinés, ou après la consultation d'un inventaire qui a permis d'en arriver à établir un certain nombre de candidatures qui méritent d'être revues.

Pour répondre plus directement à votre question, je vous dirai que les comités de sélection sont composés de trois personnes, dont une représentant la section du personnel ou la section de dotation en personnel. Si le poste à être comblé dans la région relève de la Commission de la Fonction publique, le comité de sélection est présidé par le représentant régional de la Commission de la Fonction publique, qu'il s'agisse d'un directeur ou d'une simple agent de dotation en personnel. Le comité compte évidemment un représentant du ministère, un surveillant pour le poste en question et très souvent une troisième personne du ministère. Il arrive que nous faisons appel à des personnes d'autres ministères pour avoir une évaluation objective des aptitudes des candidats. Aussi, la troisième personne est d'habitude un expert dans le domaine pratique où s'insère le poste. Si c'est le domaine financier, nous demandons au chef d'une section des finances d'un autre ministère de siéger au comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Demandez-vous jamais quelqu'un de l'extérieur? Je me souviens d'avoir été invité moi-même à siéger à un comité de sélection qui devait examiner des candidats pour le poste d'aide-archiviste aux archives publiques. Nous avons d'ailleurs eu à examiner un ramassis d'incompétents. Il n'y avait pas le moindre espoir pour la majorité d'entre eux.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I trust the end result, however, was good.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think anybody was appointed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sounds like the end result was good, then.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is before I went into the Senate, I hasten to add. I do not want anybody to think this was some kind of political job. As a matter of fact, I was called upon, as I so often am to do various things, as a substitute, because the people they really wanted were not available.

Mr. Giroux: But to answer your question, we sometimes do it in very technical areas where expertise from the outside would be valuable to make a proper judgment on the candidate.

Senator Riley: But in theory the staffing officer could delegate the responsibility to someone under him or her, and this could go on right down to, say, a grade 2 stenographer or what used to be a grade 2 stenographer.

Mr. Giroux: No. Mr. Chairman, through you again, no, because as we said, we will not approve delegation of authority to the department nor will we approve within our own ranks delegation to people that have not been listen by the deputy head, and that list is known to the Commission in advance. And with respect to staffing officers per se, we are moving very close soon into the direction that there will have to be a requirement for people to have passed a pretty intensive staffing officers' course. Attached to it is a kind of period of about six months of on-the-job training, followed by possibly another course of a week in order that they fully understand, comprehend all of the acts, the regulations, the practices before they are allowed to staff a position.

• 1225

Senator Riley: Well then, should there not be a definition of what is a staffing officer within the regulations or within the act? Mr. Eglington said that he had asked for a definition and he got something in the nature of such . . .

Mr. Eglington: It is in Section 2.(e) of the regulations.

Senator Riley: It is? Well, I . . .

Mr. Eglington: Meaning the person authorized to exercise or perform the power, function or duty in relation to which the context extends. But it does not define them as a categorized person.

Senator Riley: It is not restrictive.

Mr. Gallant: What you are suggesting, if I understand correctly, is that the definition should be expanded to make specific reference to the requirements under the delegation instruments.

Senator Riley: Yes.

Mr. Gallant: Note is taken of that, Mr. Chairman.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): J'espère qu'il en est résulté quelque chose de bon cependant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que personne n'a été nommé en fin de compte.

Le coprésident (M. McCleave): le résultat a été excellent dans ce cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'empresse d'ajouter que c'était avant que je n'entre au Sénat. Je ne voudrais pas qu'on croit que c'était une faveur politique. C'est une fois de plus où j'étais appelé à remplir diverses fonctions comme substitut parce que les gens qu'on voulait vraiment n'étaient pas disponibles.

M. Giroux: Pour répondre à votre question, je dirai que nous faisons parfois appel à des gens de l'extérieur lorsqu'il s'agit de domaines techniques où leur aide est nécessaire pour juger de la compétence des candidats.

Le sénateur Riley: En principe, l'agent de dotation en personnel pourrait déléguer ses responsabilités à n'importe qui sous lui, même à une sténographe du niveau 2 ou ce qui était déjà une sténographe du niveau 2.

M. Giroux: Non, parce que, comme je l'ai expliqué, nous ne pouvons approuver la délégation de nos pouvoirs aux ministères non plus que chez nous aux gens qui n'ont pas été désignés par les sous-chefs, la liste de ces gens étant connue d'avance par la Commission. Pour ce qui est de nos agents de dotation en personnel comme tels, de plus en plus nous faisons en sorte qu'ils ne puissent être nommés sans avoir suivi d'abord des cours assez avancés en gestion du personnel. Les agents sont également soumis à une période de formation en cours d'emploi d'environ six mois, suivie d'une autre session d'une semaine en vue d'assurer une parfaite compréhension des textes de loi, des règlements et des usages courants.

Le sénateur Riley: Les règlements ou la loi ne devraient-ils pas contenir une définition de ce qu'est un agent de dotation en personnel? M. Eglington affirme qu'il a demandé une définition et qu'il a eu comme réponse . . .

M. Eglington: Il y en a une à l'article 2(a) des règlements.

Le sénateur Riley: Vraiment? Dans ce cas . . .

M. Eglington: Il y est question d'une personne autorisée à exercer certains pouvoirs ou certaines fonctions auxquels le contexte se prête. Il ne s'agit pas d'un agent appartenant à une catégorie bien précise.

Le sénateur Riley: Ce n'est pas une définition restrictive.

M. Gallant: Si je comprends bien, vous voudriez que la définition en question mentionne spécifiquement les exigences prévues dans les dispositions sur les délégations de pouvoirs.

Le sénateur Riley: Oui.

M. Gallant: J'en prends bonne note, monsieur le président.

[Text]

Mr. Eglington: If I might just go back to Regulation 7.(2), we have reached a stage where the opinion that is to be formed is the opinion of the responsible staffing officer as the context requires, which will be the deputy head or his authorized delegates. And I think the Committee might like a little more elaboration as to how the opinion of this gentleman or lady, who is the staffing officer, that such and such is so comes within the meaning of Section 10 of the Act, which is cast in imperative terms:

Appointments . . . shall be made . . . by competition or by such other process of personnel selection designed to establish the merit of candidates as the Commission considers is in the best interests of the Public Service.

How is an opinion, if certain facts are so, a process designed to establish merit?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, as you well appreciate and as members of the Committee well appreciate, merit is not something that can be defined specifically, precisely in every circumstance, in every staffing action. It has to be defined in a number of ways by a number of requirements, by a number of mechanisms. It is the totality of these mechanisms which establish the guarantee that merit is the basis of the appointment.

In the particular instance of Regulation 7.(2), the Commission has consistently been of the opinion that, through this process, the use that was being made of these provision was, indeed, in accordance with the merit principle, in accordance therefore with the spirit of the Act and, furthermore, that it was at times essential for the best interests of the public service. There are and were instances where it would not be possible to meet the requirements of the public service by going through other, more cumbersome routes.

Mr. Eglington: We know there were, in 1975, 46,089 staffing decision taken on Regulation 7.(2). Just for purposes of comparison, could you tell us how many staffing decision were taken in the public service in 1975?

Mr. Giroux: 127,000, if I remember correctly, Mr. Chairman, but the annual report will . . .

Mr. Eglington: So we are talking, roughly, that about a third of the appointments have been made under Regulation 7.(2) outside the competition stream, as it were.

Mr. Giroux: Exactly 127,171. I was very close.

Senator Riley: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Riley.

Senator Riley: The Chairman of the Commission was remarking on the merit system. If there is an appointment delegated under 7(2) to the staffing officer of the department. The merit system could be modified by the all-embracing personal suitability assessment. Could it not?

[Interpretation]

M. Eglington: J'en reviens à l'article 7(2) des règlements. Nous en sommes arrivés à un stade où l'opinion qui se forme est l'opinion de l'agent de dotation en personnel responsable selon le contexte, c'est-à-dire le sous-chef ou les personnes à qui il a délégué son autorité. Le Comité voudrait qu'on explique un peu mieux comment l'opinion de cette personne, qui est l'agent de dotation en personnel, au moment de juger de la compétence de quelqu'un, rejoint l'article 10 de la loi qui impose des conditions bien précises:

Les nominations . . . doivent être faites . . . à la suite d'un concours ou selon telle autre méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite des candidats que la Commission estime la mieux adaptée aux intérêts de la Fonction publique.

Comment une simple opinion peut-elle être considérée comme une méthode de sélection du personnel établie afin de déterminer le mérite?

M. Gallant: Monsieur le président, vous n'ignorez pas qu'il n'est pas toujours facile de définir avec précision ce qu'est le mérite dans le contexte de la dotation en personnel. Un certain nombre de conditions peuvent être exigées, un certain nombre de mécanismes peuvent être appliqués. C'est l'ensemble de tous ces moyens qui permet de garantir que la nomination est faite selon le mérite.

En ce qui concerne l'article 7(2) des règlements, la Commission a toujours soutenu que le processus qu'il engage, que l'utilisation qui en est faite, est conforme au principe du mérite, à l'esprit de la loi. Bien plus, elle estime que c'est dans les meilleurs intérêts de la Fonction publique. Il y a des cas où il serait impossible de satisfaire aux exigences de la Fonction publique en passant par d'autres méthodes plus compliquées.

M. Eglington: Nous savons qu'il y a eu en 1975, 46,089 décisions concernant le personnel au titre de l'article 7(2) des règlements. Pour nous permettre de mettre ce chiffre en perspective, pouvez-vous nous dire combien il y a eu en tout de décisions concernant le personnel au cours de 1975?

M. Giroux: Il y en a eu 127,000, si je me souviens bien, monsieur le président. Le rapport annuel . . .

M. Eglington: Un tiers des nominations à peu près ont donc été faites en vertu de l'article 7(2) des règlements, en dehors des concours.

M. Giroux: Il y en a eu 127,171 très exactement. Je n'étais pas loin.

Le sénateur Riley: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Riley.

Le sénateur Riley: Le président de la Commission vient de parler du régime du mérite. Au cas où le pouvoir de nomination serait délégué à l'agent de dotation ou au ministère en vertu de l'article 7(2), le système de mérite pourrait être modifié par un jugement personnel sur les qualifications de l'employé, ce qui peut donner lieu à des abus, n'est-ce pas?

[Texte]

• 1230

Mr. Gallant: Mr. Chairman, there is no doubt that there is a potential for abuse, and this is the reason why, as I have indicated in my opening remarks, because of our concern for this potential of abuse, we are in the process of revising our instruments of delegation authority. The fact of the regulation and the powers it grants, while it might appear as providing for considerable discrimination in the exercise of the staffing actions, it is the very reason why the Commission is so scrupulous before delegating authority to a deputy head, to have the whole list of the positions to which the deputy will delegate his responsibility for staffing, and it is the reason why the Commission over years has developed and has been expanding its training programs for staffing officers. As Mr. Giroux was saying, there is a training period through which a staffing officer has to go before he is able to exercise the responsible staffing authority that has been delegated to him by the deputy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I would just like to make a brief comment here. I know that, of course, Mr. Gallant cannot tell us what is going to be in the new legislation which is being proposed. This is not a question, but for the purpose of record and maybe taking a note. In 1966 I was not an active participant in the passage of this legislation but I was involved in the committee. I was there. I think in those days we debated clause-by-clause in Committee of the Whole and there was a lot of very extensive debate. I certainly never contemplated—my impression of the debate at that time was that Section 10 and 12 would be not diminished by the use of the existing system.

I say that without any disparagement to yourself and to your colleagues. You have inherited this problem. But I certainly never contemplated, and I am sure a great many other members of the House of Commons and of the Senate never contemplated, that the merit system enshrined in Sections 10 and 12 and other sections would be diminished to the extent that they could appear to have been by this system which is now in force. I just offer that as a comment.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, while as I say there is the potential for diminishing the merit system or the merit principles enshrined in the articles of the act to which you have referred, the Commission has consistently been satisfied that the actions taken under 7(2) have in fact all been in accordance with the principles established in those sections.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The actual text of Section 7(2) that we have now, and which gives the Committee jurisdiction, was made in 1972. The text as it stood before 1972, which I think was made in 1967 if my memory serves me correctly, had a rather stringent or what appears to be a rather stringent limitation on Section 7(2) within it, because it previously was limited by the words:

... where the responsible staffing officer is of the opinion that an appointment should be made immediately ...

[Interprétation]

M. Gallant: Sans aucun doute, les abus sont possibles et, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, c'est la raison pour laquelle nous sommes à modifier la délégation des pouvoirs. Même si le règlement semble assurer l'objectivité des dotations, la Commission estime par scrupule qu'avant de déléguer ses pouvoirs à un sous-chef, celui-ci doit lui remettre la liste des postes auxquels il déléguera lui-même sa responsabilité en matière de dotation. Voilà pourquoi depuis des années la Commission organise des programmes de formation à l'intention des agents de dotation. Comme l'a précisé M. Giroux, l'agent de dotation doit subir une période de formation avant d'exercer les responsabilités qui lui ont été déléguées.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Une brève remarque. Il est bien évident que M. Gallant ne peut pas nous dire ce que contiendra la nouvelle loi. Je signale toutefois qu'en 1966 j'étais ici, dans ce Comité, mais je n'ai pas participé activement à l'adoption de cette loi. Elle a été étudiée, article par article, par le comité plénier et elle a fait l'objet de très longues discussions. À l'époque, j'ai eu l'impression que le régime actuel n'atténuerait pas les articles 10 et 12.

Je le dis sans vouloir vous critiquer. C'est un problème dont vous avez hérité. Pas plus que beaucoup d'autres députés ou sénateurs, je n'aurais pensé que le régime actuel aurait atténué à ce point le critère de mérite que garantissent entre autres les articles 10 et 12. C'est une simple remarque.

M. Gallant: Le principe du mérite garanti par les articles que vous avez cités peut en effet être atténué, mais la Commission a toujours veillé à ce que les mesures prises aux termes de l'article 7(2) soient également conformes aux principes énoncés dans ces mêmes articles.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Le texte actuel de l'article 7(2) et sur lequel est fondée la compétence du Comité, a été rédigé en 1972. Le texte d'origine qui date de 1967, si mes souvenirs sont exacts, comportait une restriction assez importante, tel que les termes suivants en font foi:

Lorsque l'agent de dotation responsable estime qu'une nomination devrait être effectuée immédiatement ...

[Text]

There was this test of urgency added, in those days to Section 7(2), and I was wondering why that test of immediacy or urgency was deleted, and in fact how many appointments were made under Section 7(2) in the years immediately before this present text was adopted. We now have a situation where something more than a third of the staffing decisions in the service had been made under Section 7(2). I am wondering what proportion was made under 7(2) in the old days, before 1972.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, could we oblige . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That might be a statistic that you could look at and send us a letter, if you do not mind. It is rather important and I do not think there should be any guessing about it.

• 1235

Mr. Eglington: I think the Committee would appreciate knowing why the change was adopted.

Mr. Gallant: The letter could also indicate the considerations which the then Commission had in mind in making these changes.

Mr. Eglington: Could I ask now just a few questions about the proposals which you outlined to the Committee, the changes? First of all, you said there were to be amendments proposed to the act. Now, I realize of course you cannot say very much about those, but I take it that they are designed to govern in statutory fashion much of what is now done under Section 7(2). Is that correct?

Mr. Gallant: That is the purpose of some of the proposed amendments to the act, yes.

Mr. Eglington: You did say that doubts had existed about Section 7(2) and therefore amendments were to be proposed. If the doubts exist—and let us assume for the moment they do exist; they are swirling around like a nasty cloud—what does the Commission propose to do, if anything, about clearing up the doubts about appointments that have been made under 7(2) in the categories that you are now proposing to govern by legislation? The Committee has seen before regulations under the Indian Act that were clearly invalid and Parliament passed a bill to validate them retroactively. I was wondering if you intend to do anything of that kind?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, as I said, I think, in my opening remarks, the Commission itself has never had any doubt as to the validity of 7(2) and that 7(2) was within the spirit of the act. However, and this view was based on the advice and the opinions that were made available to the Commission, because doubts had been expressed, questions had been raised, the Commission was and is of the opinion that it would be much preferable to clear up any doubt and to make sure that the amended act is very clear on this subject.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And retroactive?

Mr. Gallant: In our opinion there is no need to be retroactive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But excuse me, Mr. Gallant, that is not quite good enough, I think, because if there

[Interpretation]

A cette époque, existait donc le critère d'urgence et je me demande pourquoi il a été supprimé. Combien de nominations ont été effectuées en vertu de l'article 7(2) au cours des années qui précèdent immédiatement l'adoption du texte actuel? La situation est telle que plus d'un tiers des nominations au sein de la Fonction publique ont été effectuées aux termes de l'article 7(2). Quelle en était la proportion avant 1972.

M. Gallant: Monsieur le président, pouvons-nous . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous pouvez nous faire parvenir ce chiffre par écrit, si vous n'y voyez aucun inconvénient. Comme c'est important, il faut être précis.

M. Eglington: Le Comité aimerait connaître la raison de ce changement.

M. Gallant: Dans cette lettre, nous pourrions également vous communiquer les motifs qui ont inspiré la Commission pour effectuer ces modifications.

M. Eglington: Permettez-moi de vous poser quelques questions sur les changements que vous nous avez proposés. Vous avez tout d'abord parlé de modifier la loi. Je comprends que vous ne puissiez pas dire grand chose de ces amendements, mais je suppose qu'ils ont pour but de rendre l'article 7(2) plus précis du point de vue juridique, n'est-ce pas?

M. Gallant: C'est en effet le but de certains des amendements que nous vous proposons.

M. Eglington: Vous avez dit que l'article 7(2) devait être modifié en raison des doutes qu'il a suscités. Supposons que ces doutes existent et qu'ils planent au-dessus de vous comme des nuages menaçants, envisagez-vous de dissiper ces doutes en réexaminant les nominations effectuées au terme de l'article 7(2) pour les catégories qui seraient désormais régies par la Loi? Nous avons déjà constaté la non-validité d'une réglementation consécutive à la loi sur les Indiens, mais par l'adoption d'un projet de loi s'appliquant à titre rétroactif, le Parlement en a restauré la validité. Avez-vous une intention de cet ordre?

M. Gallant: Je répète que la Commission n'a jamais douté de la validité de l'article 7(2), qu'elle estimait conforme à l'esprit de la loi. Néanmoins, des doutes ayant été exprimés, la Commission a demandé conseil à des juristes et en a déduit qu'il serait préférable de dissiper ces doutes en modifiant la loi pour la rendre très précise.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et cela, à titre rétroactif?

M. Gallant: A notre avis, c'est inutile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi monsieur Gallant, mais cela ne me suffit pas. L'existence de ces

[Texte]

are doubts, then they put in doubt a whole series of previous appointments which may have been made illegally. And you need to have, it seems to me, some legislation which will remove doubts on that score as well. If you recall, the British North America Act, 1871, validates the creation of the Province of Manitoba, which had already taken place by act of the Parliament of Canada, and says specifically, to remove any doubts.

Well, it seems to me if there are any doubts at all about this, whether they are entertained by the Commission or whether they are entertained by somebody else, such as this Committee, for example, to be on the safe side you had better have something there retroactive, otherwise you might get yourself into very serious difficulties about a series of actions which have taken place whose validity turns out to be not there.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, the Commission's position has been that since there was no doubt in the mind of the Commission, since this situation or this view was based on legal advice available to the Commission, the Commission had assumed that if there were serious enough doubts being raised by others, the matter would be somehow referred to the courts and clarified by the courts.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This could happen though, could it not? In this case it has now gone to this tribunal and it could, in due course, and perhaps rather quickly, wind itself up in the Federal Court. And I presume that that also means the Federal Court of Appeal, that there are two court processes and perhaps even three, and the Supreme Court of Canada, at the end of that particular road, dealing with this point that my Co-Chairman is emphasizing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But surely the simple thing to do, and the proper thing to do, is to remove the doubts by retroactive legislation and not involve the courts in hearing cases which will simply clutter up their dockets.

• 1240

Mr. Gallant: But, Mr. Chairman, I believe that the Commission is acting in the most proper way by abiding by the formal legal advice that it is given, and on this basis the Commission itself had not seen the necessity of testing the validity of 7(2). I would be prepared, Mr. Chairman, to pursue this matter with our legal advisers and perhaps, if the Committee wanted to have further views on this, we could either provide it in writing or through our legal services.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before I call on Senator Riley, it seems to me we have already got an opinion from the Department of Justice which, frankly, does not impress me very much. This is the case with a good deal of what I have heard of the Department of Justice and I found that eminent lawyers in the Senate have congratulated me explicitly on the restraint of my statement that I am not much impressed by the opinions of the Department of Justice.

So that, possibly we should be addressing the kind of remonstrances, advice or questions that I have just been

[Interprétation]

doutes signifie que toute une série de nominations sont contestables et ont pu être effectuées illégalement. Il est donc indispensable que la loi dissipe les doutes qui existent à ce sujet. L'Acte de l'Amérique du nord Britannique de 1871 entérine la création de la province du Manitoba, qui avait déjà fait l'objet d'une loi du Parlement canadien, et souligne que c'est précisément pour dissiper les doutes.

Quelle que soit l'origine de ces doutes, on doit prendre des mesures rétroactives pour avoir plus de garanties; sinon, à supposer que la validité de vos actions passées soit contestée, vous risquez de vous trouver en face de sérieuses difficultés.

M. Gallant: La Commission, ayant bénéficié d'avis juridique, n'a jamais eu de doute. Toutefois elle a estimé que si les doutes venaient de l'extérieur, le problème devrait être porté devant les tribunaux, qui en détermineraient l'issue.

Le coprésident (M. McCleave): Cela pourrait se produire, n'est-ce pas? Ceci, par exemple, a été porté devant les tribunaux et il se peut qu'il aboutisse rapidement devant la Cour fédérale, et cela signifie également la Cour d'appel. Le cas évoqué par le coprésident risque de relever de deux et même trois compétences différentes si, en dernier recours, on compte la Cour suprême du Canada.

Le coprésident (sénateur Forsey): La meilleure chose à faire est de dissiper tous les doutes en adoptant une loi s'appliquant de manière rétroactive plutôt que de s'en remettre aux tribunaux, ce qui ne ferait qu'allourdir la jurisprudence.

M. Gallant: Mais, monsieur le président, je crois que la Commission agit de la façon la plus pertinente en suivant les avis juridiques officiels qui sont fournis et qu'elle n'a pas jugé pour cette raison de mettre en doute la validité du règlement 7(2). Elle est prête, monsieur le président, à poursuivre cette affaire auprès de nos conseillers juridiques et peut-être, si le Comité veut en savoir plus à ce sujet, nous pourrions alors lui fournir ces résultats par écrit ou par l'intermédiaire de nos services juridiques.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant de donner la parole au sénateur Riley, je dois dire que nous avons déjà reçu du ministère de la Justice un avis qui ne m'impressionne pas beaucoup. C'est d'ailleurs bien souvent le cas avec le ministère de la Justice et des avocats éminents auprès du Sénat qui m'ont bien félicité du fait que ma déclaration comme quoi je n'étais pas impressionné par les avis du ministère de la Justice était extrêmement douce.

Par conséquent, nous devrions peut-être adresser tous ces reproches, ces avis ou ces questions non pas à vous, mais au

[Text]

voicing, not to you, but to the Attorney General of Canada. Senator Riley.

Senator Riley: I was just going to add, Mr. Co-Chairman, that surely the Public Service Commission would take into cognizance your recent speech in the Senate in respect to the possibility of your introducing, yourself, a bill to cover this particular area.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not suppose that has come to their notice. I am glad you have mentioned it. I made that statement very seriously and if the Attorney General of Canada does not see fit to make provisions for this, then I think somebody else may take the initiative and use the forum provided by the Senate for the purpose of doing so.

I take a very, very serious view of these things. It seems to me that the doubts which I have expressed are serious doubts and that they have not been disposed of by the opinion which we have had from the Department of Justice, and, by the way, we are extraordinarily pleased at last to see some part of the incunabula—I think that is the word—the sacred texts, of the Department of Justice, the Attorney General of Canada, perhaps I should more properly say, which has not hitherto been vouchsafed to us. This led me to feel that we should perhaps pass a resolution providing for a *Te Deum* in the village church and bonfires on the village green.

Mr. Baldwin: Could I say, Mr. Co-Chairman that reading this opinion of the Department of Justice makes us understand why they are keeping the rest of them secret.

Mr. Eglington: I had two short points, Mr. Chairman, if I might make them. The first is really an observation which, I think, should go on the record. The Chairman of the Commission said that the Commission has abided by the advice that it has received and the manner in which it understood the law. I think for the record it should be pointed out that this matter was first raised with the Secretary of the Commission in July, 1975 and it was only Christmas Eve or thereabouts that the Committee was informed that the Commission did take a particular view of the law. Dealings with the Secretary of the Commission and with the instruments officer of the Commission which had gone on before were never attended by any definitive statement of the Commission's view of the legal status of Section 7(2).

The Joint Chairman (Senator Forsey): In fact if I may interrupt, we seemed to get the impression—I certainly did—that they said, "Oh yes, we have overlooked this. It probably is *ultra vires*." That was the impression left upon my by the correspondence we had before.

Mr. Eglington: We did receive a letter dated October 7 from the Secretary of the Commission saying that amendments to the regulations were then being prepared and that drafts would be submitted to the Committee for consideration and, of course, the opinion of the Department of Justice is dated this last December, so . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Gallant.

[Interpretation]

procureur général du Canada. Sénateur Riley, vous avez la parole.

Le sénateur Riley: J'allais ajouter, monsieur le coprésident, que très certainement la Commission de la Fonction publique tiendra compte de votre discours très récent au Sénat laissant entendre que vous envisagez la possibilité de présenter vous-même un bill qui toucherait ce domaine particulier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas qu'elle en ait connaissance. Je suis heureux que vous l'ayez mentionné. J'ai fait cette déclaration fort sérieusement, et si le Procureur général du Canada ne juge pas bon de tenir compte de cette initiative, j'espère que quelqu'un d'autre se servira du Sénat pour la lancer.

Je considère ces questions comme très graves et il me semble que les doutes dont j'ai fait état sont extrêmement sérieux et que les avis du ministère de la Justice ne nous ont pas satisfaits. En passant, j'ajouterais aussi que nous sommes extrêmement heureux de pouvoir voir tout au moins en partie les incunables, c'est là je crois le mot, c'est-à-dire les textes sacrés du ministère de la Justice, du Procureur général du Canada, plus exactement, qu'on n'a pas jugé bon jusqu'ici de nous confier. Peut-être que nous devrions alors voter une résolution permettant en vue d'un *Te Deum* à l'église du village et de feux de joie sur la place.

M. Baldwin: Me permettez-vous d'ajouter, monsieur le coprésident, que c'est en lisant cet avis du ministère de la Justice que nous comprenons pourquoi ils gardent les autres secrets.

M. Eglington: J'ai deux questions très courtes à présenter: tout d'abord, une observation qui, à mon avis, devrait être consignée: le président de la Commission a déclaré que la Commission s'était basée sur l'avis qu'elle avait reçu et sur cette interprétation de la Loi. Je crois qu'on devrait consigner au procès-verbal que cette question a été soulevée pour la première fois auprès du secrétaire de la Commission en juillet 1975, et que ce n'est que la veille de Noël ou à peu près que le Comité a été informé que la Commission avait adopté une interprétation précise de la loi. Les communications antérieures avec le secrétaire de la Commission et avec l'agent des textes réglementaires de la Commission n'ont jamais été suivies d'une déclaration explicite sur l'opinion de la Commission au sujet de la validité de l'article 7(2).

Le coprésident (sénateur Forsey): En fait, si vous permettez que j'interrompe, nous semblons avoir l'impression, moi-même très certainement, qu'elle dit: «Bien oui, la question nous a échappé. C'est probablement au-delà des pouvoirs.» C'est l'impression qui m'est restée en lisant notre correspondance antérieure.

M. Eglington: Nous avons reçu une lettre datée du 7 octobre venant du secrétaire de la Commission et indiquant que les amendements aux règlements étaient en préparation et que des projets seraient soumis au Comité pour étude, et naturellement, l'avis du ministère de la Justice est daté de décembre dernier donc . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Gallant, vous avez la parole.

[Texte]

Mr. Gallant: Mr. Chairman, while I obviously have not gone into the files to ascertain all of the sources of legal advice and opinions made available to our predecessors, I have been satisfied, from what the then commissioners have told me, that they had acted throughout on the basis of advice which they were receiving from various sources, hence their conviction that their regulations were indeed legal and valid. At the same time, the commission feels that, because questions have been raised and because doubts have been expressed in the minds of some, this matter ought to be clarified. Hence, the two steps: one, the proposed amendments to the Act; and, two, the proposed action being taken to change the instruments of delegation.

• 1245

Mr. Eglington: One last question, if I may. You said that after all the changes have taken place the commission would proceed on a case-by-case basis in dealing with the residuum of matters that are now dealt with under Section 7(2). Now, would that case-by-case treatment be under existing Section 7(2), a new Section 7(2) or by order under Section 39?

Mr. Gallant: Mr. Chairman, for the time being, at least, there would be no alternative but to do this case-by-case by the commission, directly under 7(2).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I ask you, Mr. Gallant, have you now proposals before the Governor in Council, as suggested in the letter to me in which you hoped that:

... the highest priority is being placed on obtaining the necessary Governor in Council approval of the Exclusion Order, and we are hopeful that this will have been obtained by the end of January. At that time, we would immediately revoke Section 7(2) of the Public Service Employment Regulations.

I take it that this has not been done.

Mr. Gallant: Mr. Chairman, the work on the drafting of the possible exclusion order is proceeding. But, as Mr. Giroux has pointed out, it is a very complex question. At the same time that a task force, internal to the commission, has been working out the draft regulations that would be introduced following the passage of the proposed amendments, matters are being brought up which have a bearing on the drafting of this possible exclusion order. So this explains one of the reasons why it has not yet been possible to proceed. As I say, one of the reasons, and it is not the only reason, we have found in the process is that there were other avenues which should be explored, and we are in the process of doing so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Generally, we break off at 12.30 p.m. There are members who have left at approximately that time, and who had made other commitments on the basis of the standard operations of the Committee. I think we have had a good exchange this morning, and I think Mr. Forrestall's point will have to wait another day. Perhaps in the light of what we have heard this morning, and the views of members, it might be wished that

[Interprétation]

M. Gallant: Monsieur le président, même si je n'ai pas de toute évidence fouillé dans les dossiers pour m'assurer de la valeur de toutes les sources d'avis juridiques et opinions mises à la disposition de nos prédécesseurs, j'ai été persuadé, de par ce que les commissaires d'alors m'ont dit, qu'ils avaient agi en se fondant sur des avis reçus de sources diverses qui les avaient convaincus que ces règlements étaient en fait légaux et valides. D'autre part, la Commission pense que, du fait que ces questions ont été soulevées et que des doutes sont nés dans l'esprit de certaines personnes, la question devrait être éclaircie. Par conséquent, deux étapes ont été proposées: on a proposé des amendements à la loi et, deuxièmement, que des mesures soient prises pour modifier les instruments de délégation.

M. Eglington: Je poserais une dernière question si vous le permettez: vous avez dit qu'après que tous les changements auront eu lieu, la Commission étudierait chaque cas en particulier pour ces questions qui sont actuellement réglées par l'article 7(2). Est-ce que cette étude cas par cas se ferait en vertu de l'article 7(2) actuel ou d'un nouvel article 7(2) ou par décret en vertu de l'article 39?

M. Gallant: Monsieur le président, pour l'instant tout au moins, la Commission ne pourrait traiter ces cas en particulier qu'en vertu du règlement 7(2).

Le coprésident (M. McCleave): Je vous demande, monsieur Gallant, est-ce que vous avez présenté des propositions au gouverneur en conseil comme cela est proposé dans la lettre que vous m'avez envoyée où vous espériez que:

... nous insistons principalement sur l'obtention des approbations nécessaires du gouverneur en conseil relativement à l'émission de cette ordonnance d'exclusion, et ce, nous l'espérons, d'ici la fin de janvier. Nous pourrions alors abroger immédiatement le paragraphe 7(2) du règlement sur l'emploi dans la fonction publique.

Je suppose donc que cela n'a pas été fait.

M. Gallant: Monsieur le président, nous sommes à rédiger cette ordonnance d'exclusion possible, mais comme M. Giroux l'a indiqué, la question est extrêmement complexe. Pour notre part, un groupe d'étude au sein de la Commission a établi un projet de règlement qui serait présenté à la suite de l'adoption des amendements proposés. Or, il y a des questions qui sont soulevées et qui ont des répercussions sur la rédaction de cette éventuelle ordonnance d'exclusion. Voilà donc pourquoi on n'a pu encore continuer. Je l'ai indiqué, l'une des raisons en cause, et ce n'est pas la seule, c'est qu'il faudrait explorer la possibilité d'utiliser d'autres procédés que nous avons découverts, et nous sommes en train de les examiner.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. D'habitude nous terminons à 12 h 30. Il y a des membres du Comité qui sont partis à 12 h 30 car ils avaient d'autres engagements. Je crois que nos échanges ont été excellents ce matin et que la question soulevée par M. Forrestall devra attendre un autre jour pour être étudiée. Peut-être, d'après ce que nous avons entendu ce matin, devrions-nous arranger une autre séance avec nos amis qui sont venus ici. Je sais que c'est la période du budget pour

[Text]

we arrange some other time with our friends who came to us this morning. I realize they are in an estimates period, and so are we all, but perhaps the Joint Chairman or myself could be left to make arrangements with Mr. Gallant and the others as to another appearance before us. If this is agreeable, then we would adjourn until Thursday, March 3, at 3.30 p.m., when we will resume our consideration of SORs. Thank you very much, and thanks to the witnesses, in perhaps the traditional Committee way.

[Interpretation]

eux comme pour nous, peut-être que le coprésident et moi-même pourrions nous mettre d'accord avec M. Gallant et les autres témoins pour qu'ils comparaissent une autre fois. Si vous êtes d'accord, nous allons ajourner jusqu'au jeudi 3 mars à 15 h 30, date à laquelle nous continuerons à étudier les DORS. Merci beaucoup et merci aux témoins, et peut-être que le Comité voudra bien les applaudir à sa façon traditionnelle.

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. E. Gallant, Chairman, Public Service Commission

Mr. R. J. Giroux, Director-General, Staffing Branch

Mr. R. S. Lafleur, Director-General, Appeals Branch

M. E. Gallant, Président de la Commission de la fonction publique

M. R. J. Giroux, Directeur général de la dotation

M. R. S. Lafleur, Directeur général des appels

Issue No. 13

Thursday, March 3, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 13

Le jeudi 3 mars 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

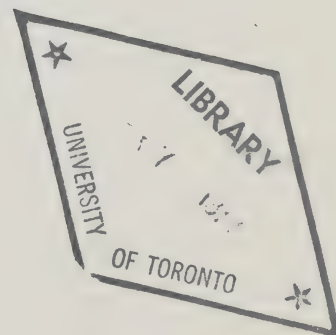
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard	Béchar
Baldwin	Brewin
Balfour	Gauthier (<i>Ottawa-Vanier</i>)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Riley Yuzyk—(7)
	Riley

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 3, 1977
(17)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:47 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Goodale, Hnatyshyn and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1.*)

The Committee considered a letter from the Minister of Manpower and Immigration dated February 15, 1977 and SOR/74-599, SOR/75-657 Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, SOR/75-219 Saskatchewan Hog Licensing Regulations, SOR/75-220 Saskatchewan Hog Service Charge Regulations, SOR/75-222 Saskatchewan Hog Information Regulations, SOR/72-354 Prince Edward Island Vegetable Order, SOR/72-516 Prince Edward Island Vegetable Licensing Regulations, SOR/73-90 P.E.I. Vegetable Seizure Regulations, SOR/73-91 P.E.I. Vegetable Directed Sales Regulations, SOR/73-92 P.E.I. Vegetable Information Regulations, SOR/75-269, SOR/76-390 Schedule to the Act, amendments, SOR/76-354 Special Services Charges Order, amendment, SOR/76-373 Prince Edward Island Potato Marketing Levies Order, SOR/76-415 Pacific Coast Marine Plant Regulations, SOR/76-636 Atlantic Coast Marine Plant Regulations, SOR/76-494 Veterans Treatment Regulations, amendment, SOR/76-647 Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations. SI/76-106 Consular Property Grants Order.

On SI/76-107, SI/76-108 Fruits and Vegetables Remission Orders.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the officials of the Department of Finance with respect to certain matters.

The Committee considered SI/76-121, SI/76-129, SI/76-130 Proclamations Giving Notice of Coming Into Force Conventions Respecting Taxes on Income and Capital (France, Belgium), SOR/76-321 Fort Langley National Historic Park Order, SOR/76-540 Delegation of Powers Regulations, amendment, SOR/76-543 Nova Scotia Fishery Regulations,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 MARS 1977
(17)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 47 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Goodale, Hnatyshyn et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie une lettre du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration en date du 15 février 1977 et les DORS/74-599, 75-657—Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques, le DORS/72-219—Règlement sur la délivrance de permis pour la commercialisation des porcs de la Saskatchewan, le DORS/75-220—Règlement sur les frais de service pour les porcs de la Saskatchewan, le DORS/75-222—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan, le DORS/72-354—Décret relatif aux légumes de l'Î.-P.-É., le DORS/72-516—Règlement sur les licences relatives aux légumes de l'Î.-P.-É., le DORS/73-90—Règlement sur les saisies de légumes de l'Î.-P.-É., le DORS/73-91—Règlement sur la circulation commerciale dirigée des légumes de l'Î.-P.-É., les DORS/75-269, 76-390—Annexe de la Loi—Modifications, le DORS/76-354—Ordonnance sur les droits à payer pour les services spéciaux—Modification, le DORS/76-373—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terre de l'Î.-P.-É., le DORS/76-415—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte du Pacifique—le DORS/76-636—Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique, le DORS/76-494—Règlement sur le traitement des anciens combattants—Modification, le DORS/76-647—Règlement d'exemption (Nordair-Boeing 737), le TR/76-106—Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires.

Les TR/76-107, TR/76-108—Décrets de 1975 de remise sur les fruits et légumes,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les fonctionnaires du ministère des Finances concernant certaines questions.

Le Comité étudie les TR/76-121, 76-129, 76-130—Proclamations avisant l'entrée en vigueur des Conventions à l'égard de l'impôt sur le revenu et sur la fortune (France, Belgique), le DORS/76-321—Décret sur le Parc historique national du fort Langley, le DORS/76-540—Règlement sur la délégation des pouvoirs—Modification, le DORS/76-543—Règlement de

amendment, SOR/76-581 Meat Inspection Regulations, amendment.

On SOR/76-592 Used Motor Vehicles Exemption Regulations 1976-2,

It was agreed,—That Counsel correspond with the officials of the Department of National Revenue with respect to certain comments of the Committee.

The Committee considered SOR/76-594 Large Fishing Vessel Inspection Regulations amendment, SOR/76-598 Textile Labelling and Advertising Regulations, amendment, SOR/76-614 Customs Bonded Warehouses, Schedule Order, revocation, SOR/74-619 Veterans Allowance Regulations, amendment, SOR/76-620 Civilian Allowance Regulations, amendment, SOR/76-640, SOR/76-692 Motor Vehicle Safety Regulations, amendments, SI/76-96 Proclamation (An Act to amend the Criminal Code), SI/76-98 Proclamation (*An Act to amend the Aeronautics Act*), SI/76-99 Proclamation (An act to amend the Canadian Wheat Board Act, No. 2) SI/76-103 Province of Nova Scotia Designated Area Order, No. 2, SI/76-105 Fortress of Louisbourg National Historic Park Amending Order, SI/76-111 Approved Roadside Screening Device Order, SI/76-112 Designating the Commission of Inquiry into Bilingual Air Traffic Services as a Department, SI/76-113 Designating the Hon. James Faulkner to Act as the Minister for Purposes of the National Research Council Act, SI/76-115 Province of Newfoundland Designated Area Order.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 4:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification, le DORS/76-581—Règlements sur l'inspection des viandes—Modification.

DORS/76-592—Règlement d'exemption des véhicules à moteur usagés 1976-2,

Il est convenu,—Que le Conseiller communique avec les fonctionnaires du ministère du Revenu national concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-594—Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification, le DORS/76-598—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modification, le DOR/76-614—Décret concernant la liste des frais d'entreposage dans les entrepôts de douane—Abrogation, le DORS/74-619—Règlement sur les allocations aux anciens combattants—Modification, le DORS/76-620—Règlement sur les allocations de guerre pour les civils—Modification, les DORS/76-640, 76-692—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications, le TR/76-96—Proclamation (Loi modifiant le code criminel), le TR/76-98—Proclamation (Loi modifiant la loi sur l'aéronautique), le TR/76-99—Proclamation (Loi n° 2 modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé), le TR/76-103—Décret n° 2 sur les zones désignées de la province de la Nouvelle-Écosse, le TR/76-105—Décret modifiant le Parc historique national de la forteresse de Louisbourg, le TR/76-111—Ordonnance sur l'alcooltest, le TR/76-112—Désignation de la Commission d'enquête sur le bilinguisme dans les services de contrôle de la circulation aérienne au Québec comme ministère, le TR/76-113—Désignation de l'honorable James Faulkner à titre de Ministre aux fins de la Loi sur le Conseil national de recherches, le TR/76-115—Décret sur la zone désignée de la province de Terre-Neuve.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 3, 1977.

• 1547

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the hearing of our evidence and transaction of certain business, but not for the making of decisions.

We have two points of order initially. Senator Forsey, Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have something that I might think might perhaps be called a point of privilege.

Some two years ago I took strong objection, and sent a written memorandum to the then editor of the transcripts, to the habit that the editor of the transcripts had fallen into of rearranging the word order, usually with a flattening, dehydrating effects. I wrote one explosive comment after another in the margin and produced no result.

Well, I thought when the then editor was translated to a higher sphere it might stop, but it has not, and I have remonstrated again and again in the margin and it just goes right on, and I think this is going beyond the province of an editor of transcripts. After all, the transcripts are supposed to report what we say and not what the editor of the transcripts thinks we ought to have said. Possibly his English is very superior to that of all the members of the Committee, though I take leave to doubt it, but I do not think his ideas of what we ought to have said should be imposed on us, and I have got a couple of examples from the proceedings, page 10A-3 in the manuscript of February 24. At one point Mr. Baldwin had said:

So you would first have to make a finding of fact, would you not, which would be a condition of such and such . . . and this character changed it to:

So you would have to make a finding of fact first, would you not . . .

Well, that is not an improvement at all, it is a piece of muddy English in place of a piece of clear, idiomatic English.

Mr. Baldwin: Can I take that down and will you sign that, Senator? Can I use that as a reference?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it shows up properly in the record, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And here at another page, 13A-5 of the transcript, Mr. Eglington:

... the responsible staffing officer who I assume is not the Deputy Minister.

And this person, and it almost takes my breath away, changed "who" to "whom", so that you have got, he wanted to put "The responsible staffing officer whom I assume is not . . ." And I said "Do you say 'Whom is not', 'Him is not'?"

Then the third thing is a little thing of my own. I said:

These matters have not really been thoroughly dealt with.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 3 mars 1977

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons suffisamment de membres pour entendre les témoignages et traiter de certaines affaires, mais non pas pour prendre des décisions.

Nous avons d'abord deux rappels au Règlement, dont l'un du coprésident, le sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je veux soulever une question qui pourrait être une question de privilège.

Il y a deux ans, je me suis opposé fermement, j'ai d'ailleurs fait parvenir une note de service au chef du service de la transcription, à cette habitude qu'ont les rédacteurs de réarranger l'ordre des mots, habituellement avec des résultats très peu heureux pour le style. Je ne sais pas combien de fois j'ai écrit des commentaires virulents en marge sans ne jamais avoir de résultat.

Lorsque le responsable du service a été muté à un poste plus prestigieux, j'ai pensé que cette habitude allait cesser, mais ce ne fut pas le cas, et j'ai recommencé à faire mes remontrances dans la marge. On continue en dépit de tout cela. Je pense qu'on dépasse les responsabilités de rédacteur des transcriptions. Après tout, la transcription est supposée refléter ce que nous avons dit et non pas ce que le rédacteur voudrait que nous ayons dit. Son anglais est peut-être meilleur que celui de tous les membres du Comité, quoique je prenne la liberté d'en douter, mais ce n'est pas une raison pour qu'il nous impose son interprétation de ce que nous avons dit. Je citerai quelques exemples des délibérations qui se trouvent à la page 10A-3 du feuillet du 24 février. A un moment donné, M. Baldwin dit ceci:

So you would first have to make a finding of fact, would you not, which would be a condition of such and such . . .

Ce type lui fait dire:

So you would have to make a finding of fact first, would you not . . .

Ce n'est pas du tout une amélioration, mais de l'anglais embrouillé à la place d'un anglais idiomatique parfaitement clair.

M. Baldwin: Puis-je noter tout cela et avoir votre signature, sénateur? Puis-je me servir de cela comme référence?

Le coprésident (M. McCleave): Seulement si c'est bien indiqué dans le compte rendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Encore un exemple—de la page 13 A-5 de la transcription. M. Eglington dit:

... the responsible staffing officer who I assume is not the Deputy Minister.

Cette personne, je n'arrive pas à le croire, a changé «who» pour «whom», de sorte que la phrase donne: «The responsible staffing officer whom I assume is not..» Je lui ai demandé: «Dites-vous «whom is not», Him is not?»

Le troisième exemple est de moi. J'ai dit:

These matters have not really been thoroughly dealt with.

[Text]

And this has been changed to:

... really have not been dealt with thoroughly.

So I suppose the last part of it is one of these notions that you cannot in English end a sentence with a preposition and on that I want to put on the record this from Dorothy Sayers *Unpopular Opinions*:

There are pedants, God mend their ears, who, having read some Cheap-jack, rule-of-thumb, cramp-wit folly in a sixpenny textbook, would like to break our free idiom to the bit of an alien fashion. Of such are the dreary little men who write to the papers protesting—in the teeth of Chaucer, Bacon, Spenser, Shakespeare, Jonson, the English Bible, Milton, Burton, Congreve, Swift, Burke, Peacock, Ruskin, Arnold and the whole tradition of English letters—that a sentence must not end with a preposition. This is no matter of syntax, it is a matter of idiom; and the freedom to handle our prepositions is among the most glorious in our charter of liberties.

Well, I want to put that on the record with my strong complaint that the editors of transcripts should not change the wording of what we say, unless of course it is an obvious case of a sheer slip in grammar or, say, a double that, or something of that sort. Obviously there are some things like that that they are entitled to change, but they are not entitled simply to change the word order on the ground that they think that Mr. Baldwin or Mr. Eglington or Mr. McCleave or Mr. Hnatyshyn or any of the rest of us should have said something in a different way. This is not their province and they should restrict themselves to what they are supposed to be doing and not get gay with the things that we say in the Committee. I think it could be a serious matter, because on occasion they might decide to change something so that it said something different from what we intended. I had this happen one time with an article of mine where I undertook to paraphrase and put in simpler language a certain section of the British North America Act and the personage, the editor, who started tinkering with this decided she could improve on it, and she improved on it so that she made the Act say the exact opposite to what in fact it did say. So this is not really a trivial matter, it is a matter of the privileges of the members of the Committee and of the witnesses who appear before it, and counsel, and it is a matter also of making sure that we get accurately on the record what has been said and not something that somebody else who is not a member of the Committee thinks should have been said.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I gather that we are reported as we are recorded, so that we should be (inaudible) and all in the report that comes forth.

Senator Forsey: Yes, exactly. And I want to emphasize that this is not addressed to the people in the booth there and it is not addressed to the people who do the transcript. I am well aware of the many difficulties of the acoustics in this room, and all that, but it is the character who comes along after and takes a look at the thing and says, "Oh, no, poor Mr. Eglington, he does not know how to speak English. Poor Mr. Bal-

[Interpretation]

On a changé cela pour:

... really have not been dealt with thoroughly.

Je suppose qu'on a pensé qu'il était impossible de terminer une phrase avec une préposition en anglais. A ce sujet je porterai au compte rendu un extrait de *Unpopular Opinions*, de Dorothy Sayers:

Il y a des pédants, puisse-t-il leur en cuire, qui, après avoir lu quelques bêtises d'un esprit étroit, quelque procédé mécanique de pacotille, dans un manuel ne valant rien, aimeraient réduire notre franc idiome à une mode étrangère. Tels sont ces petits hommes pâles qui écrivent aux journaux pour se plaindre, en s'autorisant de Chaucer, Bacon, Spenser, Shakespeare, Johnson, la Bible anglaise, Milton, Burton, Congreve, Swift, Burke, Peacock, Ruskin, Arnold et toute la tradition des Lettres anglaises, du fait qu'une phrase ne doit pas se terminer par une préposition. Ce n'est pas une question de syntaxe, mais une question d'idiome; et le fait de pouvoir utiliser nos prépositions comme nous l'entendons est l'une des plus glorieuses libertés de notre charte.

Je tiens à porter au compte rendu mes protestations les plus énergiques contre le fait que les rédacteurs des transcriptions changent l'ordre de nos paroles, à moins d'une erreur évidente de grammaire, d'une répétition ou de quelque chose du genre. Ils peuvent apporter des corrections dans ces cas, mais ils ne peuvent tout simplement pas changer l'ordre des mots selon ce qu'ils pensent que M. Baldwin, M. Eglington, M. McCleave, M. Hnatyshyn ou qui que ce soit d'autre ont pu vouloir dire. Ce n'est pas de leur ressort. Ils devraient s'en tenir à leur travail et éviter de changer impudemment ce que nous disons en comité. Il pourrait y avoir des conséquences fâcheuses à ce procédé en ce qu'ils pourraient nous faire dire parfois des choses que nous n'avons pas voulu dire. Il m'est arrivé la même aventure lorsque j'ai écrit un article où j'essayais de paraphraser et de vulgariser un article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Une personne de la rédaction a voulu améliorer le texte de cet article tant et si bien qu'elle a fini par faire dire à la loi exactement le contraire de ce qu'elle voulait dire. Ce n'est pas donc pas une question qu'il faut prendre à la légère, c'est une question de privilège qui concerne tous les membres du Comité et tous les témoins qui comparaissent devant le Comité, y compris le conseiller juridique. Nous devons être sûrs que ce que nous disons est porté au compte rendu d'une façon exacte. Ce n'est pas à quelqu'un qui n'est pas membre du Comité d'interpréter ce que nous avons dit.

Le coprésident (M. McCleave): Le compte rendu doit refléter ce qui a été enregistré de façon que nous (inaudible) ainsi que tout dans le rapport qui sera présenté.

Le sénateur Forsey: Exactement. Je tiens à signaler que tout cela ne s'applique pas aux gens qui se trouvent en cabine ou aux gens qui font la transcription. Je sais très bien qu'il y a une mauvaise acoustique dans cette pièce; je suis au courant de toutes ces difficultés. J'en veux au type qui vient après coup et qui ose dire: «Ah non, ce pauvre M. Eglington, il ne sait vraiment pas parler anglais. Pauvre M. Baldwin, comme son

[Texte]

dwin, his English is very defective. That miserable character, Forsey, after all, he is practically illiterate, so we must fix this up for him." This I object to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Mr. Baldwin on a point of order.

Mr. Baldwin: Yes. The point of order I make is simple and direct. I think we should be giving some consideration, Mr. Chairman, to your moving concurrence of our report in the House. Now, there are a lot of important matters brought up in that report. I do not believe that we are all going to be happy with what the final result is, but some of them are of sufficient consequence to warrant consideration by the government and I feel that some debate should be had. It may well be that the government may ultimately decide to introduce legislation to deal with some of the issues raised. For example, they may want to deal with the question of the Statutory Instruments Act itself and make some changes there, so it is a matter of timing involved.

So, I would suggest, Mr. Chairman, that maybe if you saw fit and if the Committee did not disagree that you might at least make your motion for concurrence, leave it on tap and it is a bargaining weapon when you come to deal with the government House Leader. It is there and you are free to move it at any time. You must, as you know, or someone on your behalf, move the adjournment each day, and it may put us in a state where we might work out a suitable date and manner of handling it. And I would hope—I say this publicly—to me I would hope that the arrangements would include a provision that the debate, whatever time is allotted to it, should end with an opportunity for the House to decide on it, if necessary. I do not think there will be any division. I think we are all pretty well in agreement on it, but I would hope that there should be a debate and the matter discussed publicly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. On this point, Mr. Hnatyshyn?

Mr. Hnatyshyn: Yes. You will recall, Mr. Chairman, that some weeks ago, I think, now the request was made of me to—with Mr. Goodale—to take it up with the House Leaders of each of the parties. I certainly took it up with our House Leader, who raised it on a question relating to House business, and at that time Mr. MacEachen indicated that he had received a similar request that time be allocated for debate within the House of Commons on the report and it was a matter under consideration. Nothing has happened since then. I think that it is one of those things. The pressure of other legislation is sort of usurping any immediate opportunity that we might have to debate the report or have some part of a day, even, for a debate on the report. But I am quite prepared to have the matter brought up again and ask the House Leader on our side to raise it at the next meeting so that Mr. MacEachen does not overlook the fact that he indicated—he did not specify that he would give a particular date—but he indicated that he would give the matter serious consideration, at least. So, I hope that we can sort of keep the pressure on.

[Interprétation]

anglais est fautif, Et ce pauvre Forsey, il est presque illettré. Il faut essayer de l'aider.» Voilà ce à quoi je m'oppose.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. M. Baldwin invoque également le Règlement.

M. Baldwin: Mon rappel au Règlement est simple et direct. Je pense que vous devriez songer, monsieur le président, à proposer l'adoption de notre rapport à la Chambre. Il y a beaucoup de questions importantes qui sont soulevées dans ce rapport. Nous n'allons pas être tous satisfait des résultats, mais il y a sûrement des sujets qui méritent l'attention du gouvernement. J'estime qu'il devrait y avoir un débat. Le gouvernement voudra peut-être présenter des mesures législatives concernant certains points qui sont soulevés dans le rapport. Par exemple, il faudra peut-être apporter des modifications à la Loi sur les textes réglementaires. Il faut profiter du moment.

Je propose, monsieur le président, si le Comité est d'accord, que vous présentiez au moins votre motion portant adoption du rapport; vous pourriez vous en servir comme arme dans vos négociations avec le Leader du gouvernement à la Chambre. Vous pouvez procéder en tout temps. Vous savez que vous devez proposer d'ajourner le débat en Comité tous les jours ou que quelqu'un doit le faire à votre place. Nous devons être en mesure de fixer une date et une procédure pour l'adoption du rapport. Quant à moi, j'espère, je le dis publiquement, qu'il pourra y avoir un débat, qu'une période pourra être mise de côté pour un débat, de façon que la Chambre puisse décider du sort du rapport au besoin. Je ne crois pas qu'il y ait de divergences de vue là-dessus. Je pense que nous sommes tous plus ou moins d'accord. J'espère bien qu'il pourra y avoir un débat et que toute la question pourrait être discutée publiquement.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Monsieur Hnatyshyn?

M. Hnatyshyn: Vous vous souviendrez, monsieur le président, qu'il y a quelques semaines, M. Goodale et moi avons reçu la mission de contacter les Leaders à la Chambre de chaque parti. J'ai certainement communiqué avec mon Leader à la Chambre, qui a repris la question avec ses collègues. A ce moment-là, M. MacEachen a indiqué qu'il avait reçu une demande similaire pour une période consacrée à un débat à la Chambre sur le rapport et la question était à l'étude. Il ne s'est rien passé depuis. Ce sont des choses qui se produisent. L'étude des autres mesures législatives empêche la tenue d'un débat sur le rapport, ne serait-ce que l'espace d'une demi-journée. Je suis donc prêt à en faire part de nouveau à mon Leader à la Chambre de façon à ce qu'il puisse porter la chose à l'attention de M. MacEachen à la prochaine occasion et lui rappeler qu'il a promis d'envisager sérieusement la possibilité d'un débat même s'il n'a pas fixé de date précise. J'espère que nous pourrions continuer de faire pression.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will put a motion down for debate on the understanding that I would first—I think I have indicated to yourself and Mr. Goodale that I thought that it might—that one approach we might use is try for, say, two or three separate debates over the evening period of specific parts of the report, and if that could be arranged it would probably meet the wishes of the members and it would be something that people with special interests could devote their speeches to and we could do something that would not upset, too much, the rather difficult schedule of the House of Commons. However, because Mr. Baldwin has raised it, I will put it down as a motion so it is there to remind the house leaders that, some time along the way, in the next few months, it has to be dealt with satisfactorily. I suppose, Senator Forsey, the debate has started in your Chamber. Could you tell us where the debate stands?

• 1555

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Senator Godfrey—I spoke of course and then Senator Godfrey spoke and I think the situation now is that Senator Lang adjourned the debate and will be speaking probably on Tuesday evening on it, because we meet again Tuesday evening and my understanding is that Senator Lang will speak then. Is that right, Senator Lafond?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond, I gather that you will be speaking on it as well.

Senator Lafond: I will at some time or other. I am giving others of my colleagues the opportunity to go forward if they want to, so as not to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then, Mr. Baldwin, to meet your point of order head on, I shall take the step that is suggested and, also, I guess perhaps I should have a word with the house leaders myself, in addition to the work that Mr. Hnatyshyn and Mr. Goodale are doing.

Before we get into our main business, may I bring up a third matter, the availability of copies of the Report. Mr. Robinson, our Vice-Chairman from the Commons side, who cannot be here, today, because of another meeting, asked me to bring it up and that is: How many copies of the Report would be available to each of the members of the Committee for distribution to their own particular lists? Can either one of our clerks advise us on that?

The Clerk (Mr. Lahaie): Two thousand copies have been printed, so we will have to see how many . . . Shall I ask for another reprint from Supply and Services? I know that they can . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How many are left? Are all of those 2,000 distributed?

The Clerk (Mr. Lahaie): No, not at all. So I will have to check how many are left.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Could you advise, then, at the next meeting, whether each member of the

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Je vais donc présenter ma motion en vue d'un débat, étant entendu cependant, je pense que je vous en ai fait part ainsi qu'à M. Goodale, que nous essaierons d'avoir deux ou trois débats distincts en soirée sur des parties bien précises du rapport. Je suppose que la plupart des membres du Comité sont d'accord avec cette procédure. Ainsi, les gens qui s'intéressent à des sujets en particulier pourront préparer leur discours en conséquence. Également, le programme de la Chambre, qui est toujours difficile à établir, n'en sera pas perturbé. Puisque M. Baldwin en a exprimé le désir, je vais présenter la motion à la Chambre de façon que les leaders sachent que le rapport devra avoir une suite si ce n'est pas maintenant, d'ici quelques mois. Je suppose, sénateur Forsey, que le débat puisse s'engager au Sénat. Pouvez-vous nous dire où il en est.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, le sénateur Forsey . . . Évidemment, j'ai fait un discours, puis ce fut au tour du sénateur Godfrey. Il se trouve que le sénateur Lang a ajourné le débat; il doit reprendre la parole sur le même sujet mardi soir puisque nous avons une séance prévue à ce moment-là. Nous en sommes au sénateur Lang. C'est bien exact, sénateur Lafond?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous avez l'intention de faire un discours sur le même sujet, n'est-ce pas, sénateur Lafond?

Le sénateur Lafond: Je le ferai certainement à un moment donné. Pour l'instant, je donne toutes les chances à mes collègues de façon à ce qu'ils . . .

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. En ce qui concerne le rappel au Règlement de M. Baldwin, je vais faire ce qui est demandé. Je vais essayer également de parler moi-même aux leaders à la Chambre pour ajouter plus de poids à ce qu'entreprennent MM. Hnatyshyn et Goodale.

Avant de passer aux articles qui nous touchent de plus près, je voudrais aborder encore un point, celui du nombre d'exemplaires du rapport. M. Robinson, le vice-président pour la Chambre des communes, qui ne peut malheureusement être des nôtres aujourd'hui, il a une autre réunion, m'a demandé de soulever cette question. Combien d'exemplaires du rapport seront remis aux membres du Comité pour leur propre usage? L'un des greffiers peut-il nous le dire?

Le greffier (M. Lahaie): Deux mille exemplaires ont été imprimés, de sorte que nous devons voir . . . Dois-je demander une nouvelle édition au ministère des Approvisionnements et Services? Je sais que c'est possible . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il en reste combien? Les 2,000 exemplaires ont-ils été tous distribués?

Le greffier (M. Lahaie): Non, pas tous. Il faudra que je vérifie.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Serez-vous en mesure de nous dire à la prochaine réunion si chaque membre

[Texte]

Committee could have—what strikes members as a reasonable . . .

Senator Lafond.

Senator Lafond: Well, there has been some mention, in our Chamber, that this is an excellent document for constitutional purposes and all that and should be sent out to the universities, et cetera, et cetera. But the effective end of our business is how many copies are asked for by departments to circulate to the people who deal with this. I wonder whether there is any way that we can establish the density of requests that we had from departments and which departments have just ignored it and not asked for any.

Mr. Eglington: There has been a number of requests from departments for copies. I would hardly describe it as a rush on copies. A copy has been sent to every one of the instruments officers on the list. Now, I imagine a good number of those are in the process of being removed, in terms of Mr. Basford's proposal, but nonetheless they have theirs and, as new ones are appointed, they are also receiving copies.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, the clerks may then go to distribution and find out what kind of run or nonrun has been made on the special issue that we did and that is the public issue as distinct from the Report in the Votes and Proceedings of the House of Commons and the Minutes of the Senate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I may say that I sent out, I think a half-dozen or so, the one with the glossy cover and so forth, and when that was exhausted I had copies of the Report, as printed in the Senate Minutes or the Senate Hansard, and I have sent out a fair number of those to professors of constitutional law that I knew and one or two law deans, I think. No, more than one or two, most of the law deans and I still have a certain number on hand so that, if there is a shortage of the glossy covers, I can make do probably with what is left of the others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are privileged. I do not even have my glossy covers yet.

May I suggest that as starters that perhaps each member of the Committee could receive 20 copies. That brings us up to about, what, 350 to 400 that are distributed in that fashion, and then see if that is possible under the rules of the game. Our friends will report back to us at the next meeting.

Today, the first item is the letter from the . . .

• 1600

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Co-Chairman . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, Mr. Co-Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Our counsel tells me, sotto voce, that he has got rid of, I think he said, about 200. Is that so?

[Interprétation]

du comité peut compter sur . . . Qu'est-ce qui pourrait constituer une quantité raisonnable . . .

Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Les sénateurs semblent être d'avis que c'est là un excellent document du point de vue constitutionnel, et qu'il devrait être envoyé aux universités et autres institutions. Pour ce qui est de l'efficacité de notre travail, la question qu'il nous faut nous poser est combien d'exemplaires pourront être envoyés aux ministères et aux gens qui sont touchés de plus près. Je ne sais pas s'il est possible d'établir combien il y avait de demandes de la part des ministères et combien de ministères nous ignoraient.

M. Eglington: Il y a des ministères qui ont demandé des exemplaires. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'on s'est rué pour avoir des exemplaires. Un exemplaire du rapport a été envoyé à chacun des préposés aux textes réglementaires. Je suppose qu'il y a un bon nombre d'entre eux qui sont éliminés actuellement, selon la proposition de M. Basford, mais il reste qu'ils ont reçu un exemplaire et que leurs remplaçants en recevront aussi.

Le coprésident (M. McCleave): Les greffiers pourraient essayer de savoir à la distribution quel genre de demande il y a eu pour l'édition spéciale que nous avons présentée et qui est distincte du rapport qui figure dans les procès-verbaux de la Chambre des communes et du Sénat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je dois dire que j'ai fait distribuer à peu près une demi-douzaine des exemplaires à reliure glacée, après quoi j'ai utilisé les exemplaires du rapport qui se trouve dans les procès-verbaux ou le harsard du Sénat. J'en ai envoyé un bon nombre aux professeurs de droit constitutionnel que je connais ainsi qu'à un ou deux recteurs. Il n'y en avait certainement pas plus d'un ou deux. Il me reste encore des exemplaires à reliure glacée; s'il en manque, je puis me contenter de ce que j'ai.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez de la chance. Nous n'avons pas encore les exemplaires à reliure glacée.

Je proposerais pour commencer que les membres du Comité aient 20 exemplaires chacun. Il y aurait 350 ou 400 exemplaires qui seraient distribués de cette façon. Nous pourrions voir si la chose est possible dans les circonstances. Nos greffiers nous feront rapport au cours de la prochaine réunion.

Notre premier article aujourd'hui est la lettre . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous demande pardon, monsieur le coprésident, . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vous en prie, monsieur le coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Notre conseiller me dit qu'il a distribué 200 exemplaires. C'est cela?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If he needs more, when I get in my supplies then he can come around and ask me, and he can go around and ask other members of the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I got a request only this morning for a copy to go to a judge of the District Court in Alberta. It came via his sister, and I am not sure what the judge's name is, but I shall send it to the sister and she can pass it on to him. I may get other requests. It would not surprise me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would be inclined to suggest that we set a number of 30, at a maximum, aside for each of the provincial legislatures in Canada, because sooner or later they are all going to be in that field and I have had requests from some for specific copies to be sent out. I would make that a matter of policy so that we have bundles of about 300 set aside awaiting—and they may not ask us for some time—their request. I think we just cannot dole them out like peanuts, but they should be available on a pretty reasonable basis across the country.

Mr. Eglington, probably you should be talking to the clerks yourself, and Miss Mayrand, about your own particular needs.

Mr. Eglington: We do have a certain number left. I am not sure. I think it is not a very good idea to be stingy with them. It is best to get as much coverage as possible.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely. We will have a report from both of you next week, then.

On February 15, the Minister of Manpower and Immigration wrote my Co-Chairman and myself, and the letter to the Co-Chairmen is here for printing, and is forthwith printed, concerning the matter of the immigration manuals.

February 15 1977

The Honourable Eugene A. Forsey
The Senate
Room 361 E
Ottawa, Ontario

Dear Senator Forsey:

I have reviewed the Report of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments which was tabled in Parliament on February 3, 1977.

At pages 332-333 of the Report contained in the Senate Debates of February 3, it is stated that the Department of Manpower and Immigration refused to make available its Immigration Manuals to the Committee. It seems to have been considered that the basis of this refusal was that the Manuals are not statutory instruments, there being no legislation under which they are expressly authorized to be issued, made or established. The Committee also points out that in the absence of the Manuals, it was unable to determine whether or not they constituted statutory instruments.

It is my understanding that no formal request for the Manuals was ever made to this Department. While I am told

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): S'il en a besoin d'autres, il peut venir me voir lorsque j'aurai les miens et faire la même chose avec les autres membres du comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y en a justement un qui m'a été demandé ce matin pour un juge de la cour de district en Alberta. La demande est venue de sa sœur, je ne me souviens plus du nom du juge, de toute façon je vais essayer de le lui faire parvenir par l'intermédiaire de sa sœur. Il se peut que j'aie d'autres demandes. Je n'en serais pas surpris.

Le coprésident (M. McCleave): Je serais tenté de proposer qu'on garde 30 exemplaires au maximum pour chacune des assemblées législatives provinciales au Canada; un jour ou l'autre elles se retrouveront dans le même bateau. J'ai reçu un certain nombre de demandes à ce niveau. Il conviendrait d'en réserver environ 300 à cette fin. Il se peut que les demandes ne viennent pas tout de suite. Nous ne pouvons pas les distribuer à tous et à chacun, mais il en faut une quantité raisonnable répartie un peu partout au pays.

M. Eglington pourrait s'adresser directement aux greffiers et à M^{lle} Mayrand pour ce qui est de leurs propres besoins.

M. Eglington: Il nous en reste peut-être. Je n'en suis pas sûr. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée de les ménager. Il est préférable d'avoir la meilleure distribution possible.

Le coprésident (M. McCleave): Certainement. Vous nous ferez donc rapport la semaine prochaine.

Le 15 février, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a écrit à mon coprésident ainsi qu'à moi-même, et la lettre peut maintenant être publiée. Elle a trait aux manuels sur l'immigration.

Le 15 février 1977

L'honorable Eugene A. Forsey
Le Sénat
Pièce 361-E
Ottawa (Ontario)

Monsieur le sénateur,

J'ai examiné le Rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires qui a été déposé devant le parlement le 3 février 1977.

Aux pages 332-333 du Rapport figurant dans les débats du Sénat du 3 février, on dit que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a refusé de mettre à la disposition du Comité ses Manuels sur l'immigration (lignes directrices et guides). Ce refus semble être fondé sur la théorie que ces manuels ne constituent pas des textes réglementaires, puisqu'il n'existe aucune loi qui en autorise expressément la publication, la rédaction ou l'établissement. Le Comité souligne également qu'il lui a été impossible de savoir si ces manuels constituaient ou non des textes réglementaires puisqu'il n'a pu les consulter.

Selon mes renseignements, aucune demande officielle n'a jamais été faite au ministère relativement à la production de

[Texte]

that there were some informal discussions on this subject between Mr. McCleave and my predecessor, the only formal communication from the Committee was a letter dated July 21, 1975 from its counsel to our designated instruments officer asking whether the Department considered its Manuals to be statutory instruments or regulations. In his reply dated November 5, 1975 our instruments officer conveyed the view of the Department that the Manuals did not constitute either statutory instruments or regulations, invoking not the words of subsection 2(d)(i) of the Statutory Instruments Act, but rather a paraphrase of the exception contained in subsection 2(d)(v). However, while Mr. Andras was apparently unwilling to circulate the Manual to members of the Committee, he had agreed to a compromise solution, in the event that the Committee made a formal request for the Manuals, whereby any Committee member or its counsel could have inspected these documents at departmental headquarters. Apparently the Committee considered our response of November 5 as an indication that the Department would not permit inspection of the Manuals for the purpose of determining whether or not they constituted statutory instruments, and for this reason no formal request was ever made. It is unfortunate that a misunderstanding arose on this point.

At page 346 of the Report, it is stated that

«On an initial reading of the proposed new Immigration Bill (1976) now before Parliament... the Committee cannot find in that Bill any explicit power to waive immigration requirements on humanitarian grounds in individual cases, other than by Ministerial permit.»

In this regard, I would respectfully refer you to subsection 115(2) of the Immigration Bill, Bill C-24 which provides:

«A regulation made under subsection (1) may be conditional or unconditional, qualified or unqualified, and may be general or restricted to a person or class of persons.»

The same provision appears in subsection 116(2) with respect to regulations made by the Minister.

In the event that the occasion arises during debate on the Committee's Report, it would be appreciated if you could make my explanations known to your Senate colleagues.

I am also sending an identical letter to Mr. Robert McCleave, M.P.

Your sincerely,

Bud Cullen

I notice that in paragraph 2,

It is my understanding that no formal request for the Manuals was even made to this Department. While I am told that there were some informal discussions on this subject between Mr. McCleave and my predecessor, the only formal communication from the Committee was a

[Interprétation]

ces documents. On me dit que M. McCleave et mon prédécesseur ont eu certains entretiens officiels à ce propos, mais la seule communication officielle provenant du Comité est une lettre du 21 juillet 1975 envoyée par le conseiller du Comité à notre agent de liaison, lui demandant si le ministère considère ces manuels comme des textes réglementaires, ou comme des règlements. Notre agent des textes réglementaires, dans sa réponse datée du 5 novembre 1975, fait part de l'opinion officielle de notre ministère selon laquelle les manuels ne constituent ni des textes réglementaires, ni des règlements et cite à l'appui de cette position non pas l'alinéa 2(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, mais bien plutôt une paraphrase de l'exception dont il est fait mention à l'alinéa 2(d)(v). Cependant, bien que M. Andras se soit montré apparemment peu disposé à permettre la distribution des manuels aux membres du Comité, il avait accepté un compromis en vertu duquel, au cas où le Comité en aurait fait la demande officielle, n'importe lequel de ses membres ou de ses conseillers aurait pu examiner lesdits documents à l'administration centrale du ministère. Apparemment, le Comité a conclu, d'après notre réponse du 5 novembre, que le ministère ne permettrait pas qu'on examine les manuels afin de déterminer s'ils constituaient ou non des textes réglementaires et ce serait la raison pour laquelle aucune demande officielle n'a jamais été présentée. Il est très regrettable qu'il y ait eu malentendu à ce propos.

A la page 346 du Rapport il est déclaré que:

«Lors d'une première lecture du nouveau projet de loi concernant l'immigration (1976), bill qui est présentement devant le parlement... le Comité n'a pu trouver aucun pouvoir explicite de déroger aux exigences en matière d'immigration, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires sauf par des permis du Ministre.»

A ce sujet, je vous renvoie respectueusement au paragraphe 115(2) du projet de loi C-24 concernant l'immigration, qui stipule:

«Les règlements établis en vertu du paragraphe (1), peuvent être assortis de conditions ou de réserves; ils peuvent être d'ordre général ou viser une personne ou une catégorie de personnes.»

La même disposition se retrouve au paragraphe 116(2) à propos de règlements établis par le ministre.

Si jamais vous en aviez l'occasion au cours du débat sur le Rapport du Comité, je vous serais reconnaissant de communiquer mes explications à vos collègues du Sénat.

J'envoie aussi une lettre identique au député M. Robert McCleave.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Bud Cullen

Je remarque le passage suivant au deuxième paragraphe:

Selon mes renseignements, aucune demande officielle n'a jamais été faite au ministère relativement à la production de ces documents. On me dit que M. McCleave et mon prédécesseur ont eu certains entretiens officiels à ce propos, mais la seule communication officielle provenant

[Text]

letter dated July 21, 1975 from its counsel to our designated instruments officer asking whether the Department considered its Manuals to be statutory instruments or regulations.

I think I could bear that out. Really, the conversation between Mr. Andras and myself, I would hardly say it was in the nature of a formal request, but I did however raise with him at the time the manuals that were put out by his department for use on immigration matters. I think I came back also and reported to the Committee that we could expect the documents by the wheelbarrowful as a result of my conversation with Mr. Andras. Probably this is a reasonably fair statement. Perhaps I was not specific enough in asking them, and that in any even it should have been set down in some more formal type of request.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I could simply say, to put some sort of chronology into this, that I had a long meeting with the instruments officer of the Department of Immigration some time before April 4. I cannot be more certain, that was the time I was commuting from Kingston. But on April 4, I had a letter from him which refers to "our recent meeting". The matter of guidelines was one of the things we discussed at the meeting. And on July 21, I prepared and sent the Joint Chairman a draft letter to go to the Chairman of the then committee inquiring into immigration in which the words appeared:

At present the guidelines and manuals are not published, nor are they available for inspection.

It was certainly the impression of counsel, and I think every member of the Committee, that the guidelines were not available and could not be had. And it was as a result of that impression that the Committee wanted to find ways and means to get to the public that the inquiry was addressed to the department to which Mr. Cullen referred: are they statutory instruments or are they not? And that as part of the exercise of trying to establish whether there was some means of making them available or not. And certainly I do not think anybody has been aware of any arrangement by which the guidelines could be inspected.

• 1605

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I think that is borne out by what Mr. Cullen says somewhere around the middle of his third paragraph:

However, while Mr. Andras was apparently unwilling to circulate the Manual to members of the Committee, he had agreed to a compromise solution, in the event that the Committee made a formal request for the Manuals, whereby any Committee member or its counsel could have inspected these documents at departmental headquarters.

It seems to bear out the suggestion. So I think the question is, you know, we should have seen them but that is the point, having seen them we were of the conclusion . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What could we have done about it?

[Interpretation]

du comité est une lettre du 21 juillet 1975 envoyée par le conseiller du comité à notre agent de liaison, lui demandant si le ministère considère ses manuels comme des textes réglementaires.

Je puis le confirmer. J'ai eu une conversation avec M. Andras, je ne peux pas dire qu'il s'agissait d'une demande officielle, au moment où les manuels ont été émis par son ministère pour les questions touchant l'immigration. Je pense que j'avais également indiqué au comité à l'époque que nous pouvions nous attendre à recevoir une montagne de documents à la suite de cette conversation que j'avais eue avec M. Andras. La lettre reflète probablement assez bien la situation. Je n'ai peut-être pas été suffisamment précis lorsque j'ai demandé des documents. La demande aurait pu être faite d'une façon plus officielle.

M. Eglington: Pour mettre les choses en perspective, monsieur le président, je dois dire que j'ai eu un long entretien avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Immigration, quelque temps avant le 4 avril. Je ne puis être certain de la date, je faisais le trajet entre Kingston et ici à ce moment-là. De toute façon, le 4 avril, j'ai reçu une lettre de ce préposé concernant notre «entretien récent». L'un des sujets que nous avons abordés avait été celui des directives. Ensuite, le 21 juillet, j'ai préparé un projet de lettre destinée au président du comité qui s'occupait alors de l'immigration et l'ai soumis aux coprésidents. Dans ce projet de lettre, je disais ceci:

Actuellement, les directives et les manuels ne sont pas publiés, non plus que disponibles pour vérification.

Il était donc clair pour le conseiller et pour tous les membres du comité que les directives ne pouvaient être obtenues. Et c'est pourquoi le comité a voulu trouver des façons de faire savoir à la population qu'une requête avait été adressée au ministère que mentionne M. Cullen. On lui a demandé s'il s'agissait de textes réglementaires ou non. On tentait aussi de savoir s'il était possible de les rendre disponibles. Je suis sûr que personne n'était au courant des dispositions par lesquelles on aurait pu examiner les documents.

M. Baldwin: Monsieur le président, c'est ce qui ressort de ce que dit M. Cullen au milieu du troisième paragraphe:

Cependant, bien que M. Andras se soit montré apparemment peu disposé à permettre la distribution des manuels aux membres du comité, il avait accepté un compromis en vertu duquel, au cas où le comité en aurait fait la demande officielle, n'importe lequel de ses membres ou de ses conseillers aurait pu examiner lesdits documents à l'administration centrale du ministère.

Il semble que c'est ce qu'il propose. Donc, nous aurions dû les consulter, mais c'est justement là la question, si nous les avons vus nous aurions . . .

Le coprésident (M. McCleave): Qu'aurions-nous pu nous faire à ce sujet?

[Texte]

Mr. Baldwin: What could we have done? I quite agree, there was no formal request made but there was a discussion which certainly indicated what our desire was. And Mr. Andras, quite frankly, gave his response to it and I think the issue was joined at that point.

Mr. Eglington: Well, they had been referred to in meeting after meeting of this Committee as being secret. And the Department of Manpower and Immigration certainly does receive our proceedings. Of course, they often ring up and say the supply has been cut off, "Where are the last proceedings?" And it would be open to the department at any time to point out to us if we had been suffering or labouring under this misapprehension. And I must say, for myself, that I do not regard the suggestion that either counsel or members of the Committee or any one of us could have traped down the length of Rideau Street to the Bourqne Building to inspect documents is at all satisfactory.

Mr. Baldwin: I understand that the Standing Joint Committee on Immigration was refused access to the . . .

Mr. Eglington: Yes, Senator Godfrey made that point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the Immigration Appeal Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is really quibbling. The proposed compromise, in my judgment, will not do at all. This is not the way a committee should be treated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I think you are right because we would run into a very grave danger if government departments were to share the information with us but on a basis of restriction of any discussion that we might have on the matter. And that would not, for us, be surely doing the job that we were given by the two Houses to do. I think any member or senator would be entitled to stand up and say, "What the blazes are you people doing, going into closed meetings and not making a report?"

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Mr. Joint Chairman, I presume this part of our proceedings today will be drawn to the attention of the Minister. I think it should be, if I may venture the suggestion, so that he can know exactly what we think about this and how unsatisfactory we think the response is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wonder, and I guess we perhaps cannot find out the answer to that this afternoon, when the new act is presented to us if there is going to be a change in the particular—Mr. Goodale, we are dealing with what I think are called immigration manuals. Really these are the documents set out within the department itself as to the criteria by which people are judged to be admissible or inadmissible to Canada at particular times. Does that describe the purpose of the immigration manual reasonably well? And we are dealing with the letter of February 15, 1977 from Mr. Cullen to the Joint Chairman and got ourselves into the stage of wondering if the new Immigration Act might bring about a change in this particular practice.

[Interprétation]

M. Baldwin: Qu'aurions-nous pu faire? Je conviens qu'aucune demande officielle n'a été faite, mais nous avons certainement fait part de notre souhait au ministère lors des conversations qui ont eu lieu. M. Andras a répondu et c'est à ce moment-là qu'il a été mis au courant du problème.

M. Eglington: Réunion après réunion, ils nous ont dit qu'il s'agissait de documents secrets. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration reçoit certainement des copies du compte rendu de nos délibérations. Évidemment, on nous appelle souvent pour nous dire qu'ils n'ont pas reçu par exemple le dernier exemplaire. Et le ministère aurait pu en tout temps nous avertir de notre erreur s'il y avait eu malentendu. Personnellement, je n'admets pas que le conseiller juridique, ou un membre du comité, aurait pu se rendre jusqu'à l'édifice Bourque pour consulter des documents.

M. Baldwin: Je crois qu'on a refusé au comité mixte sur l'Immigration l'accès au . . .

M. Eglington: Oui, le sénateur Godfrey a mentionné ce point.

Le coprésident (M. McCleave): Et aussi la Commission d'appel de l'immigration.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis il s'agit d'un faux-fuyant. Le compromis qu'on nous propose n'est pas du tout satisfaisant. On ne devrait jamais traiter un comité de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez raison car nous ferions face à de grands risques si les ministères du gouvernement pouvaient refuser de nous faire part de certains renseignements en se fondant sur les discussions que nous avons avec eux à ce sujet. Et ce n'est certainement pas ainsi que nous remplirions la tâche dont nous avons été chargés par les deux Chambres. Je crois que tout député ou tout sénateur devrait avoir le droit de dire «de quel droit tenez-vous des réunions à huis clos sans présenter un rapport ensuite?»

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, je suppose que le ministre sera informé de nos délibérations d'aujourd'hui. Il faudrait qu'il le soit, afin qu'il connaisse exactement notre opinion à ce sujet et qu'il sache que sa réponse ne nous a pas du tout satisfaits.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne pourrions pas trouver une réponse à cela cet après-midi, mais je me demande si on apportera des modifications dans la nouvelle loi qui sera présentée . . . Monsieur Goodale, nous parlons des manuels sur l'immigration. Il s'agit des documents établis par le ministère lui-même et portant sur les critères d'admission des immigrants dans des circonstances particulières. Est-ce une bonne description du contenu des manuels sur l'immigration? Et nous parlions aussi de la lettre de M. Cullen du 15 février 1977 adressée au coprésident. Nous nous demandions maintenant si la nouvelle loi sur l'immigration apportera des changements pratiques.

[Text]

Mr. Goodale: Mr. Chairman, I am sorry I was delayed for a short time in getting into the meeting this afternoon. I had a chance earlier to read quickly through Mr. Cullen's letter and that thought occurred to me as well; legislation is pending and might deal with some of the points that have troubled us about this particular practice. Should we put that question in a letter directly to Mr. Cullen?

• 1610

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that should be done.

The second point in Mr. Cullen's letter, which starts at the top of page 2 in his reply to us, deals with the question of humanitarian grounds for the waiving of immigration requirements and his reply thereto. And he seems to have given a reasoned reply, Mr. Eglington. Do you have anything to say about that?

Mr. Eglington: Well, the point Mr. Cullen takes is in many ways, I think, a very valid point. All I would like to say is that when the Committee was in its drafting session deciding what to say about the new immigration bill and the Committee decided to restrict itself to the few words to which Mr. Cullen takes exception, there was before the Committee a more extensive draft which referred to the clauses in the bill to which Mr. Cullen refers and to the reservation which was felt about those clauses, whether they were sufficiently extensive to cure once and for all this problem of the authority for special relief regulations. And, as the clauses stand, I think there is still a doubt as to whether it will be lawful, because clauses become part of an act, become sections of an act, to make special relief regulations in all the situations in which they are now used, because the clauses refer to making regulations that relate to classes of persons. But then there is a power which says that any of the regulatory powers in the bill may be used to make regulations relating to persons. But the powers in the bill, many of them refer expressly to making regulations relating to classes of persons. And there appears to be some sort of conflict there between the two parts of the same clauses of the bill. And the original draft the Committee considered for the report mentioned clauses 115 and 116 and simply raised the doubt. Perhaps, with glorious hindsight, it is a little unfortunate a more extensive draft did not stay in.

Mr. Baldwin: I wonder, Mr. Chairman, if in the same letter which Mr. Goodale suggested we could also give this view that has been expressed by counsel and get their reaction to this to see what their rebuttal is, or what measure of validity they advance toward their views over ours.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does anybody have any idea when the new proposed immigration bill is going to come to the House of Commons for debate?

Mr. Goodale: I think, Mr. Chairman, it is on the list that the House Leaders have generally regarded as their core list of a half dozen bills that have priority. The House Leader did not mention it today in the work for next week but I think it must

[Interpretation]

M. Goodale: Monsieur le président, je suis désolé d'être en retard. J'ai eu l'occasion de lire rapidement la lettre de M. Cullen et cette pensée m'est aussi venue à l'esprit. La loi n'a pas encore été adoptée et il se peut qu'elle porte sur certains des aspects de cette pratique qui nous ont préoccupés. Devrions-nous envoyer une lettre directement à M. Cullen pour lui poser la question?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous devrions le faire.

Dans la deuxième page de sa lettre, M. Cullen parle de la dérogation aux exigences en matière d'immigration pour des raisons humanitaires. Il semble que sa réponse soit justifiée, monsieur Eglington. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Eglington: La position prise par M. Cullen est valable. Lors de la rédaction de son rapport sur le nouveau bill sur l'immigration le Comité avait décidé de se limiter aux quelques mots auxquels s'oppose M. Cullen, mais un rapport préliminaire beaucoup plus complet avait été présenté au Comité et portait sur les articles du bill que mentionne M. Cullen. Le Comité faisait certaines réserves sur ces articles car il se demandait s'ils étaient assez complets pour régler une fois pour toutes la question du pouvoir d'établir des règlements spéciaux pour affranchir certaines personnes des exigences en matière d'immigration. Étant donné le libellé actuel de ces articles et vu qu'ils vont faire partie de la loi, on ne peut savoir encore de façon certaine s'il sera légal d'établir des règlements spéciaux de ce genre dans toutes les circonstances dans lesquelles on s'en sert à l'heure actuelle, étant donné que les dispositions de la loi mentionnent l'établissement de règlements visant des catégories de personnes. Cependant, on pourra avoir recours à tous les pouvoirs prévus dans le bill pour établir des règlements visant des personnes. Cependant dans le bill, on accorde uniquement des pouvoirs d'établir des règlements visant des catégories de personnes. Il semble donc que certaines parties des articles du bill soient contradictoires. Dans son rapport préliminaire, le Comité mentionnait les articles 115 et 116 et se contentait de mettre en doute leur validité. Il est peut-être malheureux qu'on n'ait pas conservé un rapport préliminaire plus complet.

M. Baldwin: Monsieur le président, nous pourrions peut-être faire part de cette opinion de notre conseiller au Ministre dans la lettre qu'a proposé de lui envoyer M. Goodale et lui demander ce qu'il en pense ou sur quels arguments se fonde sa position.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que quelqu'un sait quand le nouveau bill sur l'immigration fera l'objet d'un débat en Chambre?

M. Goodale: Monsieur le président, je crois qu'il fait partie de la liste des bills prioritaires établie par les leaders de la Chambre. Le leader de la Chambre n'a pas dit aujourd'hui que cela ferait partie de nos travaux de la semaine prochaine, mais

[Texte]

be very close to the top of the list now after we finish the business that he specifically referred to today.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, I think that Mr. Goodale's suggestion and Mr. Baldwin's suggestion may be made in correspondence directed by the Co-Chairmen to Mr. Cullen.

Next is SOR/74-599 and SOR/75-657, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations. We have had them before—Feb. 6, 1975, Feb. 12, 1976 and November 30, 1976. And a letter from Mr. Eglington to Mr. Roy of March 5, 1976 and his reply of July 20, 1976; Mr. Eglington's rejoinder of December 3, 1976 and his riposte of January 5, 1977. Printed herewith.

March 5, 1976

M. Jacques Roy,
Director,
Legal Services,
Department of Indian and Northern Affairs,
Ottawa.

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations

Your file: 19.304.362

Dear Monsieur:

Thank you for your letter of 15th January last which was considered by the Committee at its meeting of 12th ultimo.

The Committee still considers that the terms of the regulations, and indeed of the contract submitted, which is, however, beyond the Committee's jurisdiction, are vague and unsatisfactory, as they relate to "clean-up". The Committee wishes to know whether any greater precision will be introduced into the regulations which will be used to permit subsequent experimental "spills" in the sequence of experiments on foot.

The Committee appreciates that on occasion the making of regulations is carried forward, by necessity, at great speed but trusts that now that its concerns have been expressed it will be easier for your Department to draw future regulations differently, especially since the need to obtain an Ocean Dumping Permit will probably introduce a greater time lag into the whole process. The Committee did notice that in respect of SOR/75-657, made on November 12, 1975, such a permit was applied for and that as late as January 22, 1976 the experimental spill had not taken place.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

Ottawa, Ontario K1A 0H4
July 20, 1976

[Interprétation]

je crois que nous l'étudierons très bientôt après avoir terminé les travaux dont il a parlé aujourd'hui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, je crois que le coprésident devrait faire part des suggestions de M. Goodale et de M. Baldwin dans la lettre qu'il adressera à M. Cullen.

Nous passons maintenant au DORS/74-599 et au DORS/74-657, le Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques. Nous en avons déjà parlé le 6 février 1975, le 12 février 1976 et le 30 novembre 1976. Nous avons une lettre de M. Eglington adressée à M. Roy datée du 5 mars 1976, et la réponse de ce dernier datée du 20 juillet 1976. Nous avons l'accusé de réception de M. Eglington du 3 décembre 1976 et la réponse de M. Roy du 5 janvier 1977. Nous les imprimerons ici même.

Le 5 mars 1976

M. Jacques Roy
Directeur du Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Ottawa

OBJECT: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlement sur la
pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Votre dossier: 19.304.362

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 15 janvier dernier que le Comité a étudiée à sa réunion du 12 février dernier.

Le Comité est toujours d'avis que les termes du règlement aussi bien d'ailleurs que le contrat présenté lequel, cependant, ne relève pas de la compétence du Comité, sont vagues et insatisfaisants en ce qui a trait au «nettoyage». Le Comité aimerait savoir si l'on donnera de plus amples précisions dans le règlement qu'on utilisera pour permettre «la pollution» expérimentale dans le cadre de la série d'expériences en cours.

Le Comité comprend bien qu'à l'occasion, les règlements sont, par nécessité, rédigés trop rapidement; mais il est convaincu maintenant que votre ministère a été mis au courant de ces problèmes, qu'il lui sera plus facile de rédiger différemment le prochain règlement, surtout que l'obligation d'obtenir un Permis de déversement dans l'océan retardera probablement tout le processus. Le Comité a remarqué, en ce qui a trait au DORS/75-57, paru le 12 novembre 1975, qu'on avait fait la demande de ce permis, et que jusqu'au 22 janvier 1976, la pollution à titre expérimental n'avait pas encore eu lieu.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller
G. C. Eglington

Ottawa (Ontario) K1A 0H4
Le 20 juillet 1976

[Text]

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
The Senate,
OTTAWA K1A 0A4

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, *Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations*

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter dated July 8, 1976, asking for assurances as to precision in drafting the "clean-up" conditions in the *Arctic Waters Experimental Pollution Regulations*, which is desired by the Committee.

I regret the delay in replying to your letter of March 5th, last but I have only recently been informed that an inter-departmental committee on research and development is preparing guidelines which will cover the control and clean-up of experimental oil spills. I am assured that these guidelines will contain the degree of detail required by the Committee. I expect that when the guidelines have been prepared, their provisions will be incorporated into any future regulations authorizing experimental oil spills in Arctic waters.

Yours sincerely,

Jacques Roy,
Director, Legal Services,
Department of Indian Affairs
and Northern Development.

December 3, 1976

Monsieur Jacques Roy,
Director,
Legal Services,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, *Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations*

Your file: 19.30.4.362

Dear Monsieur Roy:

Thank you for your letter of July 20th last. The Committee considered these Regulations again on November 30th and as a result I am instructed to enquire when the Committee may expect the guidelines to be finalised and in use.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

OTTAWA, Ontario K1A 0H4
January 5, 1977
Our File: 19.30.4.362

[Interpretation]

Monsieur G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des
Règlements et autres textes
Réglementaires
Le Sénat
OTTAWA

Objet: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlement sur la
pollution des eaux arctiques à titre expérimental

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 8 juillet 1976 dans laquelle vous demandez des assurances quant à la précision des conditions de «nettoyage» dans le Règlement sur la pollution des eaux arctiques à titre expérimental, comme le souhaite le Comité.

Je regrette d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 5 mars dernier, mais je n'ai appris que tout récemment qu'un comité interministériel sur la recherche et le développement élabore des directives pour le contrôle et le nettoyage des dépôts de pétrole à des fins expérimentales. Je peux vous assurer que ces directives contiendront les précisions demandées par le Comité. J'espère qu'après la rédaction de ces directives, on en incorporera les dispositions à tout autre règlement autorisant le dépôt de pétrole à des fins expérimentales dans les eaux arctiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur du Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
Jacques Roy

Le 3 décembre 1976

Monsieur Jacques Roy
Directeur
Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien
OTTAWA

Sujet: DORS/74-599, DORS/75-657—Règlement sur la
pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Dossier n°: 19.30.4.362

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 20 juillet dernier. Après avoir réexaminé ce règlement le 30 novembre, le Comité m'a chargé de vous demander quand vous prévoyez approuver et mettre en application lesdites lignes directrices.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario) K1A 0H4
le 5 janvier 1977
Notre dossier n° 19.30.4.362

[Texte]

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
The Senate,
OTTAWA K1A 0A4

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, *Arctic Waters
Experimental Pollution Regulations*

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of December 3, 1976. I am advised that the interdepartmental committee has been unable to do further work on the guidelines for experimental oil spills. This is due to the fact that the committee has been involved in the Beaufort Sea offshore drilling program, which was given top priority.

I am informed that the Department's experience with the Beaufort Sea offshore drilling has indicated that the *Arctic Waters Pollution Prevention Act* requires some amendments. The Department therefore feels that, instead of guidelines, the question of experimental oil spills can be covered in these amendments. They hope to have the legislation amended by the middle of 1977, which will be before any further experimental spills take place.

Yours sincerely,

Jacques Roy,
Director, Legal Services,
Department of Indian Affairs
and Northern Development.

Mr. Eglington: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The only correspondence which has not been printed before are the letters of December 3 and the latest letter from Mr. Roy of January 5; the other couple of letters have been printed before.

• 1615

In this instance, Mr. Chairman, no more experimental spills are to take place apparently until new legislation is in place, so it might be an appropriate course simply to wait and see what the legislation brings forth.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you. SOR/75-219—Saskatchewan Hog Licensing Regulations and there is a commentary by Counsel, and a letter of December 21, 1976 which also incorporates SOR/75-222—Saskatchewan Hog Information Regulations SOR/75-220—Saskatchewan Hog Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations. These were originally before us on July 3, 1975, and printed herewith.

[Interprétation]

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa K1A 0A4

Objet: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 3 décembre 1976, j'ai été informé que le Comité interministériel n'a pas été en mesure de poursuivre ses travaux sur les lignes directrices concernant les dépôts expérimentaux de pétrole, ses travaux ayant été consacrés au programme de forage au large des côtes en Mer de Beaufort, qui avait reçu une priorité absolue.

J'ai appris qu'à l'issue des expériences de forage au large de la Mer de Beaufort, le Ministère a estimé qu'il convenait d'apporter certaines modifications à la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques. Le Ministère estime donc que la question des dépôts expérimentaux de pétrole devrait être régie par ces modifications, et non par des lignes directrices. La Loi devrait être modifiée au cours de l'année 1977, c'est-à-dire avant toute reprise des dépôts expérimentaux.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'assurance de mon entière considération.

Jacques Roy
Directeur du Contentieux
Ministère des Affaires indiennes et
du Nord canadien

M. Eglington: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Les seules lettres qui n'ont pas déjà été imprimées sont les lettres du 3 décembre et la dernière lettre de M. Roy du 5 janvier. Les autres lettres ont déjà été imprimées.

Il n'y aura plus de déversements expérimentaux jusqu'à ce que la nouvelle loi soit mise en œuvre; il vaut donc peut-être mieux attendre pour voir ce que donnera la nouvelle loi.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Passons maintenant au DORS/75-219, Règlement sur la délivrance des permis pour la commercialisation des ports de la Saskatchewan ainsi que la note explicative de notre conseiller juridique et une lettre du 21 décembre 1976 qui fait partie des dossiers. Ensuite le DORS/75-222, Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des ports de la Saskatchewan, le DORS/75-220, Règlement sur les frais de service pour les ports de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation). Ces documents nous ont été remis pour la première fois le 3 juillet 1975.

[Text]

SASKATCHEWAN HOG LICENSING (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

June 10, 1975

Section 6

This section of the Regulations requires that a prospective licensee be “properly bonded” and that he give to the Commission “adequate proof of financial responsibility”. Both requirements are discretionary and confer a potentially arbitrary power on the Commission, for whatever meaning is attributed to “properly” it clearly denotes the satisfaction of the Commission.

In order to determine whether there is any statutory warrant for these discretionary criteria it is necessary to look to the Saskatchewan Natural Products Marketing Act 1972 (as amended), section 23 (C-B) of which provides:

“23 The Lieutenant Governor in Council may vest in a commission any or all of the following powers . . .

(C-B) to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licences from the commission and provide such guarantees of financial responsibility as may be deemed necessary.”

It is to be assumed, one supposes, that the guarantees of financial responsibility are those deemed necessary by the Saskatchewan Hog Marketing Commission, and not by the Lieutenant Governor in Council. The Act thus leaves the determination to the Commission’s discretion, and the present Regulations in one sense do likewise. However, they go beyond *guarantees* of financial responsibility, which would encompass a “proper” bond, and purport to extend to “adequate proof” of financial responsibility which is not the same thing at all, especially when the proof required lies entirely in the discretion of the Commission, as “guarantees of financial responsibility”. Even if the word “guarantees” is not to be given a purely technical meaning it must be given a specific meaning for if the Legislature had wanted to legislate with respect to “proof of financial responsibility” it could easily have done so, whereupon the Regulations could properly have been drawn in terms of commercial rectitude and financial probity. “Guarantees” speaks, not to rectitude, probity and reputation, but to undertakings and contracts by others that the several businesses of the licensees will meet their debts as they fall due while carrying on the businesses in respect of which the licences are granted. The word “necessary” in sec. 23(C-B) also connotes a particular arrangement, such as bonding, rather than a general proof of financial standing or well being.

Thus, even if the Committee feels constrained by force of the terms of section 23(C-B) of the Saskatchewan legislation to countenance some discretion in the Commission in granting licences, nevertheless it may object to the terms of the present section 6 of the Regulations as going beyond the requirement of “guarantees of financial responsibility”. Further, the Com-

[Interpretation]

RÈGLEMENT SUR LA DÉLIVRANCE DE PERMIS POUR LA COMMERCIALISATION DES PORCS DE LA SASKATCHEWAN (MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET MARCHÉ D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 10 juin 1975

Article 6

Cet article du Règlement exige que tout titulaire de permis en puissance soit «suffisamment cautionné» et qu'il apporte à l'Office «une bonne preuve de sa solvabilité». Ces deux conditions sont discrétionnaires et confèrent à l'Office un pouvoir qui peut être arbitraire parce que quelle que soit la signification attribuée au mot «suffisamment», on sous-entend nettement la satisfaction de l'Office.

Pour déterminer s'il existe une justification statutaire de ces conditions discrétionnaires, il faut voir *The Saskatchewan Natural Products Marketing Act 1972* (modifiée), dont l'article 23(C-B) stipule que:

«23 The Lieutenant Governor in Council may vest in a commission any or all of the following powers . . .

(C-B) to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licences from the commission and provide such guarantees of financial responsibility as may be deemed necessary.»

Il faudrait donc présumer que les garanties de solvabilité sont celles jugées nécessaires par le *Saskatchewan Hog Marketing Commission*, et non par le lieutenant-gouverneur en conseil. La loi laisse donc l'établissement de ces garanties à la discrétion de l'Office et, dans un sens, le présent Règlement fait de même. Toutefois, il va au-delà des *garanties* de solvabilité, qui comprendraient un cautionnement «suffisant», et il prétend s'étendre à «une bonne preuve» de solvabilité, ce qui n'est pas du tout la même chose, surtout lorsque la preuve exigée dépend uniquement de l'Office à titre de «garanties de solvabilité». Même si l'on ne doit pas accorder une signification purement technique au terme «garanties», il faut au moins lui donner une signification précise, car si l'Assemblée législative avait voulu légiférer quant à la «preuve de solvabilité», elle aurait facilement pu le faire. On aurait alors fait porter le règlement sur la rectitude commerciale et la probité financière. «Garanties» fait songer non à la rectitude, la probité et la réputation, mais aux engagements et aux contrats par d'autres, prouvant que toutes les entreprises des titulaires de permis, peuvent et pourront toujours, régler leurs dettes, au moment de leur échéance, tout en continuant de s'occuper des affaires pour lesquelles les permis ont été délivrés. Le mot «nécessaire» dans l'article 23 (C-B) a aussi la connotation d'une entente particulière, comme un cautionnement, plutôt que d'une preuve générale d'une bonne situation financière.

Donc, même si le comité se sent obligé, étant donné les termes employés dans l'article 23 (C-B) de la loi de la Saskatchewan, d'approuver le pouvoir discrétionnaire dévolu à l'Office pour l'octroi des permis, il peut tout de même s'opposer aux expressions contenues dans l'article 6 actuel du Règlement, car elles vont plus loin que l'obligation de présenter des

[Texte]

mittee might consider whether "properly bonded" is a phrase which adds anything to or limits or qualifies the words of the statute, if indeed, that phrase is meant to convey any meaning at all other than "bonded to the satisfaction of the Commission".

December, 21, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Jot Committee on
Regulations and other Statutory
Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario. K1A 0A4.

RE: SOR/75-220, Saskatchewan Hog Service Charge
(Interprovincial and Export) Regulations

SOR/75-222, Saskatchewan Hog Information
Regulations

SOR/75-219, Saskatchewan Hog Licensing Regula-
tions

Dear Mr. Eglington,

We have now received a reply from the Saskatchewan Hog Marketing Commission with regard to your concerns and can now make the following observations.

With regard to the Service Charge Regulations, the Commission agrees with your comments and has asked that the Saskatchewan Hog Order (P.C. 1973-2729) be amended to include the power under Section 2 (2) of the Agricultural Products Marketing Act. The department will proceed to implement such an amendment.

With regard to the Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations, your comments relating to inspection of premises used for the marketing of hogs is duly noted. The Board does presume that the regulations as it now stand would require proper identification and that [reasonable time] allows some flexibility according to circumstance. We will prepare a draft amendment to Section 5 which should meet your concerns and will ask the Board to review this and possibly make such an amendment when they change the Information Regulations in other aspects.

The Board also reviewed your concern about Section 6 of the Saskatchewan Hog Licensing (Interprovincial and Export) Regulations concerning the phrases [properly bonded] and [adequate proof of financial responsibility]. They feel that comments would be covered by Section 23(C-B) of the Statutes of Saskatchewan 1972:

[Interprétation]

«garanties de solvabilité». En outre, le comité pourrait se demander si l'expression «suffisamment cautionnée» en dit plus, ou moins, que les termes de la loi ou encore les précise, si vraiment cette expression doit prendre un sens autre que «cautionner à la satisfaction de l'Office».

Le 21 décembre 1976

M. G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A7

Objet: DORS/75-220, Règlement sur les frais de service
pour les porcs de la Saskatchewan (marché inter-
provincial et marché d'exportation)

DORS/75-222, Règlement sur les renseignements
relatifs à la commercialisation des porcs de la
Saskatchewan

DORS/75-219, Règlement sur la délivrance de
permis pour la commercialisation des porcs de la
Saskatchewan

Monsieur,

Grâce aux renseignements que vient de nous communiquer la Saskatchewan Hog Marketing Commission au sujet des questions que vous nous avez posées, nous sommes maintenant en mesure de faire les observations suivantes.

En ce qui a trait au règlement sur les frais de service, la Commission partage votre opinion et a demandé que le décret relatif aux porcs de la Saskatchewan (C.P. 1973-2729) soit modifié de façon à inclure le pouvoir accordé aux termes du paragraphe 2 (2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Le ministère apportera la modification demandée.

En ce qui a trait au règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation), vos commentaires au sujet de l'inspection des lieux utilisés pour la commercialisation des porcs ont été dûment pris en considération. La Commission croit que le règlement sous sa forme actuelle devrait être identifié adéquatement et que l'expression «à toute heure raisonnable» permet une certaine flexibilité selon les circonstances. Nous préparerons un projet de modification de l'article 5 qui devrait vous satisfaire et nous demanderons à la Commission de le réviser et de l'insérer au règlement sur les renseignements lorsqu'elle y apportera d'autres modifications.

La Commission s'est également informée, puisque la question semblait vous intéresser, à propos de l'article 6 du règlement sur la délivrance de permis pour la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation) au sujet des expressions «suffisamment cautionnés» et «bonne preuve de leur solvabilité». Elle juge que l'article 23 (C-B) des statuts de la Saskatchewan de 1972 est très explicite à ce sujet.

[Text]

[The Lieutenant Governor in Council may vest in a commission any or all of the following powers:

(C-B) to require all persons who are engaged in the marketing of any regulated products to obtain licenses from the commission and provide such guarantees of financial responsibility as may be deemed necessary;]

It is their position that the word [properly] does not add anything to the requirement to be bonded. Also the word [guarantees] is used in the sense of [assurances] or [proof] and the regulation does comply with the Act.

Hoping the above will be useful to you and your Committee.

Yours truly,

E. P. Grant,
A/Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the unique question, I gather, is when you provide guarantees of financial responsibility, how far do you have to go?

Mr. Eglington: Perhaps it should be noted for the record, Mr. Chairman, that the points raised by the committee on the other Saskatchewan hog regulations have been taken up and have been dealt with by the appropriate authorities, so the only point that is outstanding is whether guarantee in Saskatchewan legislation is to be used in its purely contractual contract law sense, or whether it is to be read as meaning assurances of financial responsibility.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. This will come back to us then at a future time.

SOR/72-354—Prince Edward Island Vegetable Order and some subsequent and consequential regulations, and a letter to Mr. Eglington from Mr. Grant of December 21, 1976, and the commentary of January 25, 1977, printed herewith.

December 21, 1976.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and other Statutory
Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4.

Re: SOR/72-354, Vegetable Order and consequential subordinate regulations SOR/72-516, SOR/73-90, SOR/73-91, SOR/73-92.

Dear Mr. Eglington,

I have your letter of July 8, 1976, on the foregoing regulations and have had a response from the Prince Edward Island Marketing Board with regard to your comments.

[Interpretation]

«Le Lieutenant-gouverneur en conseil peut investir une Commission de la totalité ou d'une partie des pouvoirs suivants:

(C-B) Exiger de toutes les personnes qui participent à la commercialisation d'un produit réglementé d'obtenir des permis de la Commission et de fournir des garanties de responsabilité financière s'il y a lieu;»

Elle croit que le terme «suffisamment» n'ajoute rien à l'exigence de cautionnement. En outre, le terme «garanties» est utilisé dans le sens d'«assurances» ou de «preuves» et le règlement est conforme à la loi.

J'espère que les renseignements ci-dessus seront utiles à votre Comité et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint intérimaire,
E. P. Grant

Le coprésident (M. McCleave): La question est de savoir jusqu'où doivent s'étendre les garanties de responsabilités financières.

M. Eglington: Je vous signale pour la bonne règle que les autres questions soulevées par le Comité concernant la commercialisation des ports de la Saskatchewan ont déjà été réglées par les autorités compétentes; il faut encore décider si les garanties prévues dans la loi de la Saskatchewan seront appliquées dans leur sens juridique restreint ou bien équivalront à des assurances de responsabilité financière.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Nous aurons certainement à revoir cette question plus tard.

Le DORS/72-354, Décret relatif aux légumes et réglementation subordonnée ainsi qu'une lettre adressée à M. Eglington par M. Grant en date du 21 décembre 1976 et la note explicative datée du 25 janvier 1977, tous ces documents étant insérés ici.

Le 21 décembre 1976

M. G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité Mixte Permanent des
Règlements et autres Textes
Réglementaires,
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/72-354, Décret relatif aux légumes et réglementation subordonnée DORS/72-516, DORS/73-90, DORS/73-91, DORS/73-92.

Monsieur,

J'ai reçu votre lettre du 8 juillet 1976 concernant les règlements susmentionnés ainsi qu'une réponse de la Commission de mise en marché de l'Île-du-Prince-Édouard relativement à vos commentaires.

[Texte]

In several cases, your concern lies in the right of appeal. The Board feels that the right of appeal is fully covered in Section 12 of the P.E.I. Natural Products Marketing Act R.S. P.E.I. 1972 and does not have to be reiterated in the regulations. Note that the appeal procedures were established in 1974 but still apply to all regulations made before that date.

The Board has the authority to license wholesalers in inter-provincial and export trade but such authority has not been used making SOR/72-516 redundant. If and when the Board indicates that such procedures will be instituted, we will review this regulation.

On page 38:17, the Board agrees that "these regulations" should read "any regulation or order".

"Marketable quality" standards are those established by the CAPSACT and are well recognized.

Identification of a person requesting information or inspection do have to produce identification, we will forward a draft set of regulations to the Board which should meet your concerns.

The Board is in the process of amending their regulations to conform with provincial orders drafted in 1975. Many of the concerns which you raised can be overcome in this rewriting exercise.

Hoping the above will be useful to you and your committee.

Yours truly,

E. P. Grant,
A/Assistant Deputy Minister

January 25, 1977

SOR/72-354, Prince Edward Island Vegetable Order, and consequential regulations, SOR/72-516, 73-90, 73-91, 73-92

1. The provisions of section 12 R.S. P.E.I. cap. N-2 giving a right of appeal against decisions of the P.E.I. Vegetable Commodity Board meet many of the Committee's objections to these sets of Regulations. The appeal is to the Vegetable Commodity Board itself in the first instance, thence to the P.E.I. Marketing Board. It is to be noted, however, that, while section 12 gives a right of appeal to any person aggrieved "by any order, direction or decision" of the P.E.I. Vegetable Commodity Marketing Board, it does not require that Board to give reasons for the order, direction or decision giving rise to the grievance. In other words, an appellant will not necessarily know the case he has to meet at the hearing before the Vegetable Commodity Marketing Board, or the I.P.E. Marketing Board.

Consequently, it might well be redundant to put in each Regulation an appeal procedure but it would not be redundant from the viewpoint of the Committee's settled practice in these areas of administrative appeals to require the Vegetable Com-

[Interprétation]

Dans plusieurs cas, votre préoccupation concerne le droit d'appel. La Commission juge que le droit d'appel est garanti à l'article 12 de la Loi sur la mise en marché des produits naturels de l'Î.-P.-É. S.R. Î.-P.-É. 1972 et n'a pas à être confirmé par des règlements. Il est à noter que les procédures d'appel ont été établies en 1974, mais qu'elles s'appliquent également à tous les règlements adoptés avant cette date.

La Commission est habilitée à accorder des permis aux grossistes pour le commerce interprovincial et d'exportation, mais elle ne s'est jamais prévalu de ce droit rendant ainsi le DORS/72-516 superflu. Lorsque la Commission jugera qu'il s'impose d'instituer de telles procédures, nous étudierons à nouveau ce règlement.

À la page 38:17, la Commission reconnaît que «ces règlements» comprennent «tout règlement ou décret».

Les normes sur la qualité des produits mis en marché sont établies par le CAPSACT et sont bien connues.

Les personnes qui demandent des renseignements ou une inspection doivent soumettre des pièces d'identification. Nous enverrons à la Commission un exemplaire des règlements proposés afin de répondre à vos questions.

La Commission s'apprête à modifier ses règlements conformément aux décrets provinciaux élaborés en 1975. Nombre des questions que vous soulevez seront probablement résolues à ce moment.

J'espère que la présente sera utile à votre comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint suppléant,
E. P. Grant

25 janvier 1977

DORS/72-354, Décret relatif aux légumes de l'Île-de-Prince-Édouard et règlements connexes, DORS/72-516, 73-90, 73-91 et 73-92

1. Les dispositions de l'article 12 des Statuts Révisés de l'Île-du-Prince-Édouard, chapitre N-2, qui prévoient un droit d'appel contre les décisions de l'Office de l'Île-du-Prince-Édouard (Vegetable Commodity Board) suscitent de nombreuses objections à l'encontre de cet ensemble de règlements de la part du Comité. En première instance, l'appel est interjeté devant l'office lui-même et, en seconde instance, devant le Prince Edouard Island Marketing Board. Il convient cependant de remarquer que, si l'article 12 prévoit un droit d'appel pour toute personne qui se sent lésée par un décret, un ordre ou une décision de l'Office, il n'oblige pas l'Office à donner les motifs du décret, de l'ordre ou de la décision qui a donné lieu à la contestation. Autrement dit, à l'issue d'une audience devant l'Office ou devant le Prince Edouard Island Marketing Board, l'appelant ne connaîtra pas nécessairement les conditions qu'il aurait dû réunir pour être en règle.

En conséquence, il est tout à fait superflu de prévoir une procédure d'appel dans chaque Règlement, mais conformément à la pratique bien établie du Comité concernant ces procédures administratives d'appel, il serait judicieux d'obliger

[Text]

modity Marketing Board to give reasons for its decisions, at least after notice of appeal has been served on it pursuant to section 12(1) and (2) of the Prince Edward Island Act. This seems particularly pressing when the appeal lies from a decision of the Vegetable Board to that Board itself, acting really as judge in its own cause.

NOTE: The original comments submitted to the Committee were in a sense *per incuriam* as the 1974 P.E.I. Legislation was neither known to nor available to counsel when the comments were prepared.

2. SOR/72-516, P.E.I. Vegetable Licensing (Interprovincial and Export) Regulations

Unless it is clear that wholesalers will never be licensed, in which case the redundant Regulations should be revoked, it would seem more sensible to clean these Regulations up ahead of their use, rather than to leave them sit until a problem arises when they are used. The Committee's concerns here were not trifling and involved *ultra vires*, the absence of any criteria for the granting or refusing of licences, and appeal procedures after suspension or revocation of a licence. The last point was taken care of by the enactment of the section 12 appeal procedure by the P.E.I. Legislature subsequent to the making of the Regulations.

3. SOR/73-90, P.E.I. Vegetable Seizure (Interprovincial and Export) Regulations

The alteration of "these regulations" to add "any regulation or order" was only one of four points raised by the Committee. One of those other three points concerned a right of appeal.

The remaining two concerned

(i) the use in the Regulations of the phrase "where it appears to a member or an authorized representative of the Board or a police constable . . ." which the Committee thought might be better rendered "where a member or an authorized representative of the Board has reasonable grounds to believe that a vehicle is transporting . . .";

(ii) the validity of the conferring of a power on a police constable to stop vehicles.

4. SOR/73-91, P.E.I. Vegetable Directed Sales Regulations

The Committee queried section 9 ff. of these Regulations in that no provision whatever was made for issuing, suspending or revoking transport permits. The Committee could not determine whether such permits are issued automatically on request or whether the Board issued a permit to an applicant only if it sees fit. This point has not been dealt with.

Section 8 of the Regulations reads:

[Interpretation]

l'Office à donner les motifs de ses décisions, du moins après le dépôt de l'avis d'appel conformément à l'article 12(1) et (2) de la Loi de l'Île-du-Prince-Édouard. Une telle mesure semble particulièrement urgente, étant donné que l'appel concerne une décision de l'Office lui-même, qui agit en tant que juge et partie.

NOTE: Les commentaires présentés initialement au Comité manquaient en un sens de pertinence car, lorsqu'il a préparé ces commentaires, le conseiller juridique ne connaissait pas les lois de 1974 de l'Île-du-Prince-Édouard et n'a pas été en mesure de les consulter.

2. DORS/72-516, Règlement sur les licences relatives aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation)

A moins qu'il ne soit évident que les grossistes n'obtiennent jamais une licence, auquel cas ce Règlement superflu devrait être supprimé, il semblerait plus judicieux de le rectifier, avant que son application ne soulève un problème. En l'espèce, le Comité était sérieusement inquiet et a évoqué l'aspect *ultra vires* du règlement, l'absence de tout critère pour l'octroi ou le refus des licences et les procédures d'appels après une suspension ou une révocation de la licence. Ce dernier point a été résolu lorsque le législateur de l'Île-du-Prince-Édouard a adopté l'article 12 relatif aux procédures d'appel après la rédaction du Règlement.

3. DORS/73-90, Règlement sur les saisies de légumes l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation)

La modification consistant à remplacer «le présent règlement» par «tout règlement ou décret» n'était que l'un des quatre points soulevés par le Comité. L'un des trois autres points concernait le droit d'appel.

Les deux derniers points concernaient

(i) L'emploi dans le Règlement de la formule suivante: «Lorsqu'un membre ou représentant autorisé de l'Office ou qu'un agent de police soupçonne qu'un véhicule transporte . . .». Le Comité aurait préféré la formule suivante: «lorsqu'un membre ou un représentant autorisé de l'Office ou qu'un agent de police a de bonnes raisons de penser qu'un véhicule transporte . . .»;

(ii) l'opportunité de conférer à un agent de police, le pouvoir d'immobiliser des véhicules.

4. DORS/73-91, Règlement sur la circulation commerciale dirigée des légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation)

Le Comité a mis en cause l'article 9 de ce Règlement, étant donné qu'aucune disposition ne régit la délivrance, la suspension ou la révocation du permis de transport. Le Comité n'a pas pu déterminer si ce permis était délivré automatiquement sur demande, ou si l'Office pouvait discrétionnairement refuser la délivrance d'un permis à un candidat. Cette question n'a pas été traitée.

L'article 8 du Règlement est ainsi rédigé:

[Texte]

"8. (1) The Agency may refuse to accept or market any regulated product delivered to it that, in its opinion, is not of marketable quality.

(2) No person shall, in any manner, market or dispose of any regulated product that the Agency has refused to accept or market, except under an order of the Board and in accordance with the terms of the order."

The Committee objected to the standard of quality being left to the opinion of the Agency. If in fact the standards of marketable quality are those established by CAPSACT, then the Regulations should so specify.

5. SOR/73-92, P.E.I. Vegetable Information (Interprovincial and Export) Regulations

The Committee's concern here about the identification of inspecting officers would appear to be about to be met.

Mr. Eglington: Some of the original objections, Mr. Chairman, have been taken care of by the legislation, the Prince Edward Island legislation that was passed after these regulations were made. Some of the original points made by or taken up by the Committee have not been dealt with by that legislation and there would still seem to be the need for changes in some of these regulations, and indeed some changes appear to be promised.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Grant's letter does say that they are:

... in the process of amending their regulations ...

so you are suggesting to us that perhaps we could focus in on a number of points where we think that in this amending process they might give their attention?

Mr. Eglington: Yes, on the matters that were not dealt with in the Prince Edward Island legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then perhaps the orderly way would be to start with the paragraph numbered 1 in your commentary and work our way through to paragraph number 5. Is there any point particularly arising out of number 1?

Mr. Eglington: Well in number 1, the Prince Edward Island legislation does not provide that reasons must be given by the P.E.I. Vegetable Commodity Marketing Board to somebody aggrieved, so there could still be a point in insisting that this be put in the Dominion regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You mean that they could appeal, but they would not know for what reason they were appealing from.

Mr. Eglington: Exactly, they have the right to a hearing and they may, in fact, be told what the objection is, but there is no requirement under the Prince Edward Island legislation that they, in fact, be given the reason.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So your suggestion is that they do take this up as one of the points of review.

[Interprétation]

«8. (1) L'agence peut refuser d'accepter ou de commercialiser tout produit réglementé qui lui est livré et qui, à son avis, n'est pas d'une qualité commercialisable.

(2) Il est interdit de commercialiser, de quelque manière que ce soit, un produit réglementé que l'Agence a refusé d'accepter ou de commercialiser, ni d'en disposer, à moins de le faire en vertu d'une ordonnance de l'Office et en se conformant aux modalités de ladite ordonnance.»

Le Comité a critiqué le fait que les normes de qualité soient laissées à l'appréciation de l'Agence. En fait, si les normes de la qualité commercialisable sont celles de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, le Règlement devrait alors le préciser.

5. DORS/73-92, Règlement sur les renseignements relatifs aux légumes de l'Île-du-Prince-Édouard (commerce interprovincial et d'exportation)

La question soulevée par le Comité quant à l'identité des agents chargés d'inspecter les produits semble sur le point d'être résolue.

M. Eglington: La loi adoptée par l'Île-du-Prince-Édouard après la mise en vigueur de ces règlements a réglé certains des problèmes. Mais d'autres questions soulevées par le Comité n'ont pas encore été réglées alors que certains règlements devraient être modifiés, ce qu'on nous a d'ailleurs promis.

Le coprésident (M. McCleave): Dans sa lettre M. Grant dit justement:

La Commission serait prête à modifier ses règlements ...

Vous trouvez donc que nous devons nous attacher à certains problèmes qu'elle pourrait justement considérer alors?

M. Eglington: C'est-à-dire les problèmes ne faisant pas l'objet de la loi adoptée par l'Île-du-Prince-Édouard.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas nous ferons bien de commencer par le paragraphe n° 1 de votre note explicative et de les étudier tous dans l'ordre jusqu'au paragraphe n° 5. Est-ce que le paragraphe 1 pose des problèmes?

M. Eglington: La loi de l'Île-du-Prince-Édouard ne stipule pas que la commercialisation des légumes de l'Île-du-Prince-Édouard est tenue de fournir des motifs à une personne ayant subi des dommages; il serait donc sans doute utile d'insister pour que ceci fasse partie des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Les plaignants tout en étant libres d'interjeter appel ne connaîtraient pas les raisons.

M. Eglington: Oui, ils ont le droit de se faire entendre et on leur explique les objections, mais au terme de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard, les autorités ne sont pas tenues de leur exposer les motifs.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc que cette question soit revue.

[Text]

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, is there further commentary on that?

Point number 2.

Mr. Eglington: In this case it would appear that wholesalers have not yet been licensed and their licensing may never come about, but if they do not intend ever to licence wholesalers, it would be better to revoke the regulation. If they do ever intend to licence them, it would be better to clean the regulations up first, rather than wait until somebody collects a wholesaler's licence.

• 1620

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Point number 3.

Mr. Eglington: In this instance, action was promised on the changing of the wording. We queried the absence of right of appeal, but the right of appeal has now been granted by the Prince Edward Island legislation. There are still outstanding the two matters that were referred to on the top of page 2 of the commentary, and I think those should be referred back to the Department of Agriculture with a request that they be taken into account in the redrafting of the Prince Edward Island regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Point number 4.

Mr. Eglington: The standards that are in fact applied are the standards established under the Canada Agricultural Products Standards Act, but, if in fact they are the standards used, then the regulations should say so, rather than leaving an area of discretion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And point number 5.

Mr. Eglington: The amendments already promised would take care of that particular problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, there is one point that I guess would probably concern us all as federal parliamentarians. We are dealing, really, with emanations from provincial bodies and commissions, are we not, and this is something that we are always into when we are dealing with actions taken under federal agricultural acts, is it not?

Mr. Eglington: What is being done is that powers . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How do we get them at them to make these—I think they are perfectly . . .

Mr. Baldwin: They are delegates.

Mr. Eglington: We are giving, or, the government of Canada, under the act passed by the Parliament of Canada, is giving them these powers over interprovincial and export trade, and what we are attempting to do here is to make sure that those powers when they are given are sufficiently circumscribed with procedural safeguards for the producers involved.

Mr. Baldwin: Constitutionally speaking, that is the only way it can be done. So that they are our agents. Though it is a provincial board, they are our agents for the purpose of carrying into effect an act which we have passed and regulations which have been enacted with regard to that act.

[Interpretation]

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a quelque chose d'autre à ce sujet?

Passons maintenant au point n° 2.

M. Eglington: Les grossistes n'ont toujours pas obtenu le permis et il se peut qu'ils ne l'obtiennent jamais; mais s'ils n'ont pas l'intention de délivrer des permis aux grossistes, autant révoquer le règlement. S'ils comptent un jour délivrer des permis aux grossistes, autant régler d'abord la question des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Passons maintenant au point numéro 3.

M. Eglington: On a promis de modifier l'énoncé. Le droit à l'appel a maintenant été accordé aux termes de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard. Les deux questions figurant au haut de la page 2 de ma note explicative restent toujours en suspens; je pense qu'il faudrait en référer à nouveau au ministère de l'Agriculture en leur demandant qu'on en tienne compte lors de la nouvelle rédaction des règlements de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le coprésident (M. McCleave): Point numéro 4.

M. Eglington: Étant donné qu'on applique les normes prévues dans la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, les règlements devraient le dire clairement plutôt que de laisser un pouvoir discrétionnaire.

Le coprésident (M. McCleave): Point numéro 5.

M. Eglington: Les modifications promises régleraient ce problème.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une question qui nous préoccupe tous en tant que députés fédéraux alors que nous sommes appelés à traiter avec des instances provinciales chaque fois que nous sommes appelés à statuer sur des mesures relevant de la compétence du ministère fédéral de l'Agriculture.

M. Eglington: En réalité des pouvoirs . . .

Le coprésident (M. McCleave): Comment est-ce que nous devons procéder?

M. Baldwin: Ce sont des délégués.

M. Eglington: C'est le gouvernement fédéral qui leur accorde des pouvoirs en matière de commerce interprovincial et à l'exportation; notre rôle est de veiller à ce que ces pouvoirs soient suffisamment circonscrits pour les producteurs intéressés.

M. Baldwin: C'est la seule façon de procéder du point de vue constitutionnel. Bien que la Commission soit du ressort provincial, elle agit en tant que notre agent aux fins de la mise en œuvre de la loi et de ses règlements adoptés par le gouvernement fédéral.

[Texte]

Mr. Eglington: The provincial law may allow these boards to be very despotic, if that is the way the provincial legislation is drawn. But the Committee has, over the last three years, tried to make sure that the powers that are given by the government of Canada are not despotic.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): From a practical viewpoint, I take it that our suggestions to them are made through Mr. Grant, that is . . .

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . he receives the transcript of evidence and then he deals with his counterpart in Charlottetown or wherever in Prince Edward Island.

Mr. Eglington: Yes, I think that is the way it goes; and both the commodities boards up and down the country, or the marketing boards, and the Department of Agriculture have to date been very, very co-operative.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is rather an important point, I think, because this practice of "administrative delegation," as I think it is called officially, or legally, is not likely to cease and may, indeed, become even more widespread in certain ways. It is one way of getting around the fact that you cannot delegate legislative jurisdiction, you can merely say, "These chaps, a provincial board, are, for certain purposes, deemed to be a board of the Dominion Crown".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In any event, with the Department of Agriculture, we seem to be getting on reasonably splendidly. They listen to us and the message seems to get through to other parts of the country.

Now, SOR/75-269 and SOR/76-390, the Schedule to the Hazardous Products Act, and this is a very brief notation about the correction of errors.

• 1625

SOR/76-354 deals with the Special Services Charges Order, amendment under the Financial Administration Act, and the commentary is printed herewith.

SOR/76-354

SPECIAL SERVICES CHARGES ORDER, amendment
Financial Administration Act

July 21, 1976

Explanatory Note

Order in Council P.C. 1972-6/235 has not been published, but is one of that class of documents which the Privy Council has agreed to publish in future. Without the text of P.C. 1972-6/235, it is impossible to check whether the charges now set are in accordance with any terms and conditions the Governor in Council may have attached to the grant of authority to the Minister of National Revenue to set charges.

And now, Mr. Eglington, we are dealing with a \$28 fee and a \$14 fee.

Mr. Eglington: There is no doubt about the lawfulness of what has been done. The only problem with these is that the

[Interprétation]

M. Eglington: Même si les autorités provinciales accordent une très large autonomie à ces offices de commercialisation, le comité au cours des trois années écoulées a cherché à s'assurer que les pouvoirs accordés à ces mêmes offices par le gouvernement fédéral ne soient pas exorbitants.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons passer par M. Grant pour faire des suggestions.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Celui-ci reçoit les comptes rendus de la réunion et ensuite il se met en rapport avec son homologue de l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Eglington: En effet. Jusqu'à présent d'ailleurs les offices de commercialisation et le ministère fédéral de l'Agriculture ont pleinement collaboré.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une question importante car cette délégation administrative risque de devenir plus courante à l'avenir. C'est une façon de circonvenir l'interdiction de déléguer les pouvoirs législatifs en assimilant ces offices à une instance de la Couronne à certaines fins.

Le coprésident (M. McCleave): Quoi qu'il en soit nous sommes en excellents termes avec le ministère de l'Agriculture, qui semble tenir compte de nos avis et en fait part à qui de droit.

Passons maintenant aux DORS/75-269 et DORS/76-390 ainsi que l'annexe à la Loi sur les produits dangereux; il s'agit d'une très courte note concernant certaines erreurs à corriger.

DORS/76-354 porte sur l'ordonnance sur les droits à payer pour les services spéciaux, modification, Loi sur l'administration financière. Les remarques sont imprimées ici.

DORS/76-354

ORDONNANCE SUR LES DROITS À PAYER POUR
LES SERVICES SPÉCIAUX—MODIFICATION
Loi sur l'administration financière

Le 21 juillet 1976

Note explicative

Le Décret C.P. 1972-6/235 n'a pas été publié mais il fait partie de la catégorie de documents dont le Conseil privé a consenti dorénavant à publier. Sans le texte de l'ordonnance du conseil privé il est impossible de vérifier si les droits en vigueur ont été établis conformément aux conditions que le gouverneur en conseil a prescrites en ce qui concerne l'autorisation accordée au ministre du Revenu national d'imposer des droits.

Maintenant, monsieur Eglington, il y a cette question des droits de \$28 et des droits de \$14.

M. Eglington: La légalité de ce qui a été fait n'est pas du tout en doute. Le seul problème c'est que le pouvoir de fixer

[Text]

power to prescribe the fees may have been attended by the imposition of terms and conditions, and unless the Order-in-Council which granted the power to the Minister is published, we could never tell whether the terms and conditions, if any, have been satisfied. But the Privy Council Office has agreed that all such Orders-in-Council will be published in future, so there will be no problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that we do not have to ask whether the subject is put in jeopardy by the fact that he does not know the full effect of what is being required of him. And you got this from the Privy Council Office itself?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. Wonderful. Thank you. We will put that up in three stars.

The Prince Edward Island potatoes seem to be making a great mark upon us today. We turn to SOR/76-373. They are very delicious, by the way.

There are three points made—four points, actually, in three sections, made; and the commentary is published herewith.

SOR/76-373

PRINCE EDWARD ISLAND POTATO MARKETING LEVIES ORDER

Agricultural Products Marketing Act

July 21, 1976

(i) *Discrepancies between the Two Texts*

1. Section 2, definition of "potatoes"

The English text uses the expression, "in any province of Canada," which would include Prince Edward Island itself. Such potatoes would like solely within provincial jurisdiction and can not be the subject of this Order. The French text is accurate and uses the phrase, "dans une autre province."

2. Section 2, definition of "bona fide farmer"

The English text centres on a person who is a resident of Prince Edward Island. The French text turns upon "une personne domiciliée" in the province. This could be construed as meaning a person with Prince Edward Island domicile, which is not the same thing as residence. A resident of the province might not be domiciled there.

(ii) No reference is given for the Prince Edward Island Potato Order.

(iii) Section 4 (2) (a) (iii). (Criterion 4)

The granting of this familiar but broad discretion might be thought objectionable. Why should not the Board have to commit itself now to the particular types of information dealers and producers will have to provide? As this provision now stands, a dealer or producer who does not commend himself to the Board could be faced with an

[Interpretation]

ces droits est peut-être accordé moyennant des conditions; or, à moins que ne soit publié le décret du conseil qui accorde ce pouvoir au ministre, nous ne pourrions jamais savoir si les conditions ont été respectées. Mais le bureau du Conseil privé a accepté de publier tous les décrets du conseil de ce genre à l'avenir; donc il ne devrait pas y avoir de problème.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, nous n'avons pas à nous demander si la question est douteuse parce qu'il ne connaît pas tout le poids de ce qu'on exige de lui. Et c'est le bureau du Conseil privé qui vous a dit cela?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. C'est merveilleux. Cela mérite trois étoiles.

Les pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard semble être à l'ordre du jour aujourd'hui. Passons maintenant à DORS/76-373. Entre parenthèses, elles sont délicieuses.

Les notes sont insérées ci-après et on y trouve 4 points exprimés en trois articles.

DORS/76-373

ORDONNANCE SUR LES CONTRIBUTIONS DE COMMERCIALISATION DES POMMES DE TERRE DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 21 juillet 1976

(i) *Différence entre les deux versions*

1. Article 2, définition de «pommes de terres»

La version anglaise utilise l'expression «in any province of Canada», ce qui pourrait inclure l'Île-du-Prince-Édouard elle-même. Dans ce cas, la production des pommes de terre relèverait de la compétence provinciale uniquement et ne pourrait pas par conséquent faire l'objet de la présente ordonnance. La version française est exacte; elle utilise l'expression «dans une autre province».

2. Article 2, définition de «cultivateur véritable»

La version anglaise met l'accent sur une personne qui réside dans l'Île-du-Prince-Édouard. La version française parle d'«une personne domiciliée» dans la province, ce qui pourrait être interprété comme signifiant une personne ayant son domicile dans l'Île-du-Prince-Édouard; le mot domicile n'a toutefois pas la même signification que le mot résidence. Une personne qui réside dans une province peut ne pas y avoir son domicile.

(ii) Il n'existe aucune référence pour l'ordonnance sur les pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard.

(iii) Article 4(2)(a)(iii), (Critère 4)

On pourrait s'opposer au pouvoir discrétionnaire usuel mais vaste qui est accordé dans le présent article. Pourquoi l'Office ne préciserait-il pas les renseignements particuliers que les détaillants et les producteurs devraient lui fournir? D'après l'article, sous sa forme actuelle, un détaillant ou un producteur mal vu par l'Office risque de

[Texte]

unending list of requirements. The subparagraph is not even graced by the presence of the adverb, "reasonably."

Mr. Eglington: But I think, Mr. Chairman, each of these is a point which can simply be taken up with the Department of Agriculture, especially as relates to the third point. Clauses of that nature have been remedied in the past. Departments have taken them up with the commodity board concerned and they have been attended to, and I do not really anticipate any problems.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that they are people who have read our objections and are still willing to listen to us.

Mr. Eglington: I think what happens is—if I can explain briefly the procedure—that each of these marketing boards has its own solicitor. The solicitor prepares the regulations and they come up to Ottawa, and they are not always seen by the same departmental lawyer who may have dealt with the other ones; and so some of these things, I suppose, slip through. It is just a matter of referring back.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

SOR/76-415, Pacific Coast Marine Plant Regulations under the Fisheries Act. A three-point commentary and a very strong conclusion.

PACIFIC COAST MARINE PLANT REGULATIONS
Fisheries Act
P.C. 1976-1605

October 4, 1976

Criteria 1(a); 4

1. Section 4(2) of the Regulations imposes a fee of \$50 for a marine harvesting licence. There is no authority for the imposition of such a fee in section 34.3 of the Fisheries Act.

A General authority to prescribe fees for licences is given to the Governor in Council by section 8 of the Act which, however, contains no magic formula. Consequently, the licence fee could have been prescribed outside these Regulations in a document which the Crown would aver was not a statutory instrument.

2. Section 6 of the Regulations requires the submission by a licensee of a report to the Minister "containing such information as the Minister may require". The enabling power reads:

"34.3 The Governor in Council may make regulations . . .

(c) requiring persons to whom licences are issued under section 34.2 to maintain such books and records and to make such returns of information to the Minister as the Governor in Council deems necessary for the enforcement of this Act and the regulations."

[Interprétation]

faire face à une liste interminable d'exigences. Le sous-alinéa n'est même pas allégé par la présence de l'adverbe «raisonnablement».

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que chacun de ces points peut très simplement être discuté avec le ministère de l'Agriculture. Des dispositions de ce genre ont été corrigées par le passé. Les ministères soulèvent la question auprès des commissions de denrées qui en sont responsables et celles-ci se chargent de remédier à la situation; je ne prévois vraiment aucun problème.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a donc des personnes qui ont lu nos objections et qui sont disposées quand même à nous écouter.

M. Eglington: Je crois que ce qui s'est produit . . . si vous me permettez d'expliquer brièvement la procédure . . . chaque commission de mise en marché a son propre avocat. L'avocat prépare les règlements et les soumet à Ottawa; or, le même avocat du ministère qui a étudié les autres règlements n'est pas nécessairement celui qui voit ceux-ci c'est ainsi qu'il y a des lacunes. Il s'agit de faire renvoyer la chose au ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

DORS/76-415, Règlement sur les plantes aquatiques de la Côte du Pacifique, en vertu de la Loi sur les pêcheries. Vous trouverez une explication en trois points accompagnée d'une conclusion très solide.

RÈGLEMENT SUR LES PLANTES AQUATIQUES DE
LA CÔTE DU PACIFIQUE
Loi sur les pêcheries
C.P. 1976-1605

Le 4 octobre 1976

Critère 1(a); 4

1. Le paragraphe 2 de l'article 4 du Règlement impose un droit de \$50 pour le permis permettant de récolter des plantes aquatiques. Aucune disposition de l'article 34.3 de la Loi sur les pêcheries n'autorise l'imposition d'un tel droit.

En ce qui touche l'imposition de droits pour l'obtention de permis, des pouvoirs généraux sont accordés au gouverneur en conseil dans l'article 8 de la Loi qui ne contient toutefois pas de formule magique. Conséquemment, le droit payable pour un permis pourrait avoir été prescrit dans un document autre que le Règlement et la Couronne pourrait déclarer que le document en question n'est pas un texte réglementaire.

2. L'article 6 du Règlement exige qu'un détenteur de permis présente un rapport au Ministre «contenant les renseignements qu'il demande». Le texte du pouvoir habilitant se lit comme suit:

«34.3 Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

c) obligeant les personnes auxquelles des permis sont délivrés en vertu de l'article 34.2 à tenir les livres et registres et à transmettre au Ministre les renseignements que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour l'application de la présente loi et des règlements.»

[Text]

The foregoing paragraph clearly indicates that the Governor in Council is to turn his mind to the information which is to be required of licensees. To unhold section 6 one would have to rewrite paragraph 34.3(c) of the Act to read:

requiring . . . such returns of information to the Minister as the Minister may require for the enforcement of this Act and the regulations.

Under section 6 the Governor in Council has simply deemed to be necessary whatever the Minister might require. This is a clear abdication of the responsibility imposed on the Governor in Council by Parliament.

It is to be noted that Parliament did give extensive powers to the Minister himself in section 34.2 to impose conditions on licences "relating to" three specific subject matters, none of which relates to the furnishing of information. One can fairly conclude that Parliament wished the Governor in Council and not the Minister to control the information return aspect of the regulation of marine plants. The Regulations, therefore, should specify the information a licensee must provide. Presumably this is known somewhere by someone, for otherwise the Minister could not know what he requires. A specific set of required pieces of information set out in the Regulations will guard against any possibility of discriminatory use of the power.

3. Section 8(a) of the Regulations forbids, subject to the conditions of any licence, the harvesting of marine plants "except with equipment approved by the Minister". Section 34.3(a)(iii) of the Act permits the Governor in Council to make regulations prohibiting (subject to the condition of any licence issued by the Minister pursuant to section 34.2) "the harvesting of marine plants or any class of marine plants in a manner specified in the regulations".

One might expect that in pursuance of this power regulations would appear prohibiting harvesting by use of scythes, laser beams or block and tackle. But no. Nothing specific has been forbidden. Nothing is to be permitted unless approved by the Minister. This stands section 34.3(a)(iii) on its head. The forbidden manner is the use of unapproved equipment. Again, if Parliament had intended the Minister to have the power to prohibit all or any means of harvesting, at his discretion, and in individual cases, one would expect to find such power given to him in section 34.2, by way of an authority to impose terms and conditions in any licence as to the manner of harvesting and the equipment to be used by the particular licensee.

What has been brought about by these Regulations is the conferring of complete authority in this area on the Minister to impose whatever rules he sees fit in individual cases. No doubt this is very convenient. But it is not what Parliament intended.

[Interpretation]

Le paragraphe précédent indique clairement que le gouverneur en conseil doit déterminer les renseignements que l'on exigera des détenteurs de permis. Pour appuyer la thèse soutenue par l'article 6, il faudrait modifier l'alinéa 34.3(c) de la Loi afin de lire:

obligeant . . . à transmettre au Ministre les renseignements que le Ministre juge nécessaires pour l'application de la présente loi et des règlements.

En vertu de l'article 6, le gouverneur en conseil a simplement déclaré nécessaire tout ce que le Ministre peut exiger. Il s'agit là clairement d'une renonciation aux responsabilités confiées par le Parlement au gouverneur en conseil.

Il est bon de noter que le Parlement a accordé des pouvoirs très étendus au Ministre lui-même, en vertu de l'article 34.2, en ce qui concerne l'imposition de conditions à l'obtention de permis relativement à trois domaines principaux, dont aucun ne concerne le fait de fournir des renseignements. On peut donc en toute justice conclure que le Parlement a souhaité confier au gouverneur conseil et non au Ministre le contrôle de la question de la divulgation de renseignements en ce qui touche le Règlement sur les plantes aquatiques. Par conséquent, le Règlement devrait préciser les renseignements qu'un détenteur de permis est tenu de fournir. Il est probable que quelqu'un, quelque part, est au courant de ces données, autrement le Ministre ne pourrait savoir ce qu'il exige. En précisant dans le règlement un ensemble déterminé de données et de renseignements exigibles, il sera possible de prévenir toute possibilité d'utilisation discriminatoire de ce pouvoir.

3. Le paragraphe 8(a) du Règlement interdit, sous réserve des conditions du permis, «de récolter des plantes aquatiques sauf au moyen du matériel approuvé par le Ministre». Le sous-alinéa 34.3 (a)(iii) de la Loi permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements interdisant (sous réserve des conditions d'un permis délivré par le Ministre en vertu de l'article 34.2) «la récolte de plantes aquatiques ou d'une catégorie de plantes aquatiques d'une façon spécifiée dans les règlements».

On pourrait s'attendre à ce que, en vertu de ce pouvoir, le Règlement interdise la récolte au moyen de faux, du rayon laser ou d'un système de polans. Il n'en est rien. Aucune technique précise n'est interdite. Rien n'est permis sans l'approbation du Ministre. Cela entre en contradiction avec le sous-alinéa 34.3(a)(iii). L'interdiction frappe l'utilisation de matériel non approuvé. Encore une fois, si le Parlement avait eu l'intention d'accorder au Ministre des pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'interdire tout technique de récolte; aussi bien dans les cas individuels que généraux, il serait normal de s'attendre à ce que de tels pouvoirs lui soient accordés en vertu de l'article 34.2, au moyen d'un pouvoir visant l'imposition de conditions rattachées à tout permis au chapitre des méthodes et du matériel utilisés par le détenteur dudit permis.

Le Règlement a eu pour conséquence de conférer au Ministre des pouvoirs complets dans ce domaine, des pouvoirs qui lui permettent d'imposer toute règle qu'il juge appropriée dans les cas individuels. Cela présente certainement des avantages, mais ce n'était pas l'intention première du Parlement.

[Texte]

Mr. Baldwin: I have read it, have looked at the Act. There is nothing about the \$50 fee anywhere.

Mr. Eglington: Well, there is authority in the Act to prescribe fees for licences . . .

Mr. Baldwin: Yes.

Mr. Eglington: . . . and they could have done it in a document that maybe is not even a statutory instrument, using the regulations.

The other two matters go to vires and unusual nature of power, and I do not know that I can add anything to what is already in the printed commentary. The department seems to have taken the Act and shaken it all around and come up with something that was not within the intention of Parliament expressed in the statute.

Mr. Baldwin: I suppose we will hear from them in due course after they have read this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, that is a good question, is it not; because there are some four dozen matters outstanding between this committee and our counsel, and the two sides of the department. But I gathered, because they had appointed their two officers to deal with us, that corrections and a better way . . .

Mr. Eglington: Well, I would not be too sanguine, Mr. Chairman. I have already met with the Migratory Birds Directorate and discussed the problems we had with those and the . . .

• 1630

Mr. Goodale: I am glad he added the expression "Directorate."

Mr. Eglington: I am spending next Wednesday meeting with the fish, if Mr. Goodale prefers it that way.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, take along an aqualung.

Mr. Eglington: And deal with those, but the departmental officers are quite happy and able and willing to put forward explanations as to why certain things have been done. But they are not in a position themselves to deal with questions, it seems, relating to vires because they are not lawyers, they do not know. So we are really, I suspect we are going to be in exactly the same position that wherever we have had a query, a legal query, relating to the Department of Environment we are not going to be any farther ahead, but still, we will wait and see.

Mr. Baldwin: I wonder if, in due course, we could take the suggestion made by Mr. Goodale some meetings ago that if we do not really get anywhere we might arrange to have a meeting with the migratory Minister who might come here, and discuss the matter with him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did Mr. Goodale say that?

Mr. Goodale: I do not think I used the expression "migratory."

[Interprétation]

M. Baldwin: Je l'ai lu et j'ai lu la loi. Il n'est pas du tout question de droit de \$50.

M. Eglington: Il est prévu dans la loi qu'on fixe les droits pour les permis . . .

M. Baldwin: Oui.

M. Eglington: . . . et ils auraient pu avoir recours à un document qui ne serait même pas un texte réglementaire.

Les deux autres points portent sur les pouvoirs et sur la nature inhabituelle du pouvoir. Je ne saurais ajouter quoi que ce soit à l'explication déjà donnée. Le ministère semble avoir pris la loi, l'avoir examinée de tous côtés et en avoir tiré quelque chose qui s'écarterait de l'intention du Parlement telle qu'exprimée dans la loi.

M. Baldwin: Je suppose que nous aurons des nouvelles du ministère après que les fonctionnaires auront lu ceci?

Le coprésident (M. McCleave): C'est une bonne question, n'est-ce pas; car enfin, il y a quelque 48 questions en litige entre le présent Comité et notre avocat, et les deux divisions du ministère. Mais j'ose espérer maintenant que le ministère ait nommé deux agents qui s'occuperont de nous, que les corrections et une meilleure façon . . .

M. Eglington: Je ne serais pas trop optimiste, monsieur le président. J'ai déjà rencontré les représentants de la Direction générale des oiseaux migrateurs, discuté du problème avec eux et . . .

M. Goodale: Je suis heureux qu'il ait ajouté l'expression «direction générales».

M. Eglington: Mercredi prochain, je rencontre les poissons, si M. Goodale préfère cette expression.

Le coprésident (M. McCleave): Amenez un scaphandre autonome avec vous.

M. Eglington: Afin d'étudier ces questions, mais les responsables du ministère sont tout à fait disposés à nous expliquer pourquoi certaines choses ont été faites. Mais, malheureusement, ils ne sont pas eux-mêmes en mesure de régler ces questions de pouvoir, parce qu'ils ne sont pas avocats, ils ne s'y connaissent pas. Donc, au fond, j'ai l'impression que nous nous retrouverons exactement dans la même position qu'apparavant: lorsque nous aurons une question d'ordre juridique se rapportant au ministère de l'Environnement, nous ne pourrons pas vraiment faire de progrès; mais enfin, nous allons attendre et voir.

M. Baldwin: Je me demande si nous ne pourrions pas suivre la proposition faite par M. Goodale il y a quelque temps, voulant que si nous ne réalisons aucun progrès, nous pourrions peut-être organiser une réunion avec le ministre responsable des oiseaux migrateurs pour aborder la question avec lui.

Le coprésident (M. McCleave): M. Goodale a-t-il proposé cela?

M. Goodale: Je ne crois pas avoir utilisé l'expression «migrateurs».

[Text]

Mr. Baldwin: I am sorry. I thought it was in your mind.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let him come flying in here.

Senator Lafond: But even if we are not dealing with persons learned in the law, the channel that was indicated to us is that we can still ask them questions as to why this and they can ask their legal officers. And having obtained a legal opinion they can let us know what the legal opinion is that they have obtained.

Mr. Eglington: The officers have promised to attempt to do that, but with certain other facts that have come to my attention lately I am not sure that they will be in a position to release that opinion, and they may not even be given the information.

Mr. Baldwin: That is why I thought, Mr. Chairman, of having some time when it is convenient to the Minister and to us, because of the pile-up, the backlog, of issues involved in his department—he is a very reasonable chap—we might ask him to come here with his legal officers and see what progress we make with him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: On this particular item, since there is a second item which is closely tied to it, it seems to me that we should not leave it to them to pick it up from our minutes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, no.

Mr. Eglington: It should be referred to them but . . .

Senator Lafond: Make a formal request for explanations or . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Right.

Senator Lafond: And hear what they have to say.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, that is right, and I think that probably we could print, then, the commentary on SOR/76-636, the Atlantic Coast Marine Plant Regulations under the Fisheries Act.

SOR/76-636

ATLANTIC COAST MARINE PLANT REGULATIONS
Fisheries Act
P.C. 1976-2316

January 10, 1977

1. These Regulations are substantially different from those made for the Pacific Coast in SOR/76-415.
2. In particular, the licence fee is only \$1, as opposed to \$50, there is no obligation to provide information as the Minister may require and there is no obscurity or discretion associated with the method of harvesting and gear.

[Interpretation]

M. Baldwin: Excusez-moi. Je croyais que c'est ce que vous aviez en tête.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'il vole donc par ici.

Le sénateur Lafond: Même si nous ne faisons pas affaire avec des avocats, nous pourrions quand même poser des questions à ces personnes qui à leur tour consulteront leurs avocats. Elles pourront ensuite nous transmettre l'avis des avocats qu'elles auront obtenus.

M. Eglington: Les fonctionnaires nous ont promis d'essayer de le faire, mais vu certains faits qui ont été portés à mon attention dernièrement, je ne suis pas convaincu qu'ils seront eux-mêmes en position de nous transmettre l'opinion de leurs avocats, ni même de recevoir cette opinion eux-mêmes.

M. Baldwin: C'est pourquoi j'ai pensé, monsieur le président, de demander au ministre, lorsqu'il en aura le temps, de venir nous voir, vu l'accumulation de questions portant sur son ministère . . . C'est un homme raisonnable . . . nous pourrions lui demander de venir ici avec ses avocats et tenter de faire avancer la question.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Il y a un deuxième point qui est assez rattaché au premier, et il me semble que nous ne devrions pas laisser au ministère le soin d'en faire le relevé dans notre procès-verbal.

Le coprésident (M. McCleave): Non.

M. Eglington: On devrait au contraire renvoyer la question au ministère, mais . . .

Le sénateur Lafond: Faire une demande officielle d'explication ou . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui. C'est bien cela.

Le sénateur Lafond: Et savoir ce que le ministère en pense.

Le coprésident (M. McCleave): C'est parfait, et dans ce cas, je crois que nous pouvons probablement imprimer les remarques portant sur DORS/76-636, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte atlantique, en vertu de la Loi sur les pêcheries.

DORS/76-636

RÈGLEMENT SUR LES PLANTES AQUATIQUES DE
LA CÔTE ATLANTIQUE
Loi sur les pêcheries
C.P. 1976-2316

Le 10 janvier 1977.

1. Ce règlement diffère sensiblement de celui adopté pour la côte du Pacifique dans le DORS/76-415.
2. Plus spécialement, le droit du permis n'est que de 1 dollar au lieu de cinquante dollars ensuite, il n'est pas obligatoire de fournir au ministre les renseignements qu'il demande enfin, les méthodes et engins de récolte ne sont pas assortis de dispositions obscures et discrétionnaire.

[Texte]

3. Perhaps the Ministry of Fisheries and the Environment should be asked to explain why the regulations affecting the country's warm water coasts should be so dissimilar.

Three points here, very brief, but Senator Lafond, you are quite right, there is a substantial difference and substantial issues that are raised by them. I do not know whether we on the East Coast should be complaining or not but that certainly struck me when I read them.

Senator Lafond: Are you the chief plant fishery?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, Mr. Eglington, if you would take up, then, with your newly-found friends, if I may use that expression, in the Department of the Environment and the Fisheries.

The Veterans Treatment Regulations under SOR/76-494.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I have to go to participate with Mr. Hnatyshyn but I did stay here long enough to obtain from Mr. Eglington an interpretation of the Latin. I was intrigued by his Latin description of the common-law marriage. I thought before I left I would like to be enlightened as to . . . It appears in the sixth line on the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): *Sponsalia per verba de praesenti*. Is that what concerns you, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: That is the one. That is the one that intrigues me.

Mr. Eglington: Well, I have always taken the distinction to relate to a present, indication of a present, intention and in the other case an indication of a future intention which is later consummated by intercourse.

Mr. Baldwin: I see. Okay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What I used to do in court when I came up against difficult circumstances like this was to point out that the ordinary designation of common-law marriage was absolutely incorrect, that it was more properly defined as a state of a paramour and a concubine connecting with each other rather than common-law marriage. Does that make sense to you, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Well, it does, but the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When I told that to the Supreme Court of Nova Scotia in the Appeal Division one time, their lordships almost fainted away, but I think they agreed with me afterwards.

Mr. Eglington: That phrase though in its current meaning, which it was given in the press and so on, is now gradually receiving statutory recognition. It is now, for instance, written into the Ontario Succession Duty Act. I suppose the first paragraph is simply a *cri du cœur* for some sort of purity in terminology. The substantial matter is in the second part of the commentary, and it is our . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The opinions.

[Interprétation]

3. Il faudra peut-être demander au ministre d'Environnement Canada d'expliquer pourquoi les Règlements concernant les eaux tempérées du pays devraient être si différents.

Il s'agit de trois points très brefs, mais le sénateur Lafond a tout à fait raison, il y a une différence importante qui donne lieu à une question intéressante. Je ne sais pas si nous de la côte est devrions nous plaindre, mais à la lecture, j'ai été frappé par cette différence.

Le sénateur Lafond: Êtes-vous le chef de la récolte des plantes?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vous pourriez peut-être porter la question à l'attention de vos nouveaux amis, si vous me permettez l'expression, du ministère de l'Approvisionnement et des Pêches.

Passons maintenant au DORS/76-494, Règlement sur le traitement des anciens combattants.

M. Baldwin: Monsieur le président, je dois aller rejoindre M. Hnatyshyn, mais je vais rester suffisamment longtemps pour que M. Eglington me donne la traduction du latin. J'ai été intrigué par sa description en latin de l'union de droit commun. J'ai pensé qu'avant de partir, j'aimerais avoir quelques éclaircissements sur ce qu'on trouve à la sixième ligne du . . .

Le coprésident (M. McCleave): L'expression *Sponsalia per verba de praesenti*, c'est ce qui vous intéresse, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: C'est ça. C'est ce qui m'intrigue.

M. Eglington: J'ai toujours cru que la distinction est faite entre une intention présente et une intention future, par la suite consommée.

M. Baldwin: Je vois. Merci.

Le coprésident (M. McCleave): Ce que je faisais quand j'étais en cour et que je rencontrais une difficulté, c'était de faire remarquer que l'appellation habituelle de mariage de *common law* était absolument incorrecte, puisqu'il s'agissait à vrai dire d'une situation de concubinage et non d'un mariage reconnu en droit coutumier. Cela vous semble-t-il raisonnable, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque j'eus dit cela à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, à la division des appels, leurs seigneuries ont presque perdu connaissance mais, par après, je crois qu'elles étaient d'accord avec moi.

M. Eglington: Cette expression, même si sa signification habituelle provient de la presse, est progressivement reconnue du point de vue légal. Elle fait maintenant partie de la Loi sur les droits de succession de l'Ontario. Je crois que le premier paragraphe est simplement un *cri du cœur* pour une terminologie plus pure. La véritable substance est contenue dans le second paragraphe du commentaire et ce sont nos . . .

Le coprésident (M. McCleave): Les opinions.

[Text]

Mr. Eglington: . . . old friends, all the opinions and satisfactions. In this instance some of the regulations are cast in objective terms, and I think the department should be asked to explain why it cannot possibly put the whole regulation in objective terms.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. You are a brave man; if you want to tackle the veterans we will allow you to do so, Mr. Eglington. I will send you forth to the front-line trenches. Mind you, the rest of us are going to stand well back behind whatever bunkers we can find, but you go ahead and do it.

Mr. Eglington: I shall proceed, Mr. Chairman, with a certain degree of confidence. I have only had one matter with the Department of Veterans Affairs before and they were most helpful and understanding.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good.

Mr. Eglington: In that commentary there is a typographical error, but perhaps I could point it out to the Clerk at the end of the meeting. It does not appear in the printed proceedings.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington will make the correction in whichever version it is that the mistake would otherwise occur.

SOR/76-647, the Nordair-Boeing 737 Exemption Regulations under the Aeronautics Act. We will print the commentary but right in front of it, to make it intelligible, we will print Section 2 of the regulation itself. Otherwise, I do not think the commentary makes sense.

SOR/76-647

NORDAIR-BOEING 737 EXEMPTION REGULATIONS
Aeronautics Act
P.C. 1976-2470

November 10, 1976
Criterion 1(a)

Exemption

2. Subsections 207(3) to (5) of the *Air Regulations* do not apply in respect of a Boeing Model 737 aircraft owned by Nordair Ltée—Nordair Ltd. and registered in Canada under number CF-NAW until October 26, 1976.

The subsections of the Air Regulations sought to be excluded from application in respect of the aircraft named read:

“(3) The person who was the owner of an aircraft registered under this Part prior to completion and execution of a certificate of transfer of ownership, shall forthwith notify in writing the Director General Civil Aeronautics of any change in ownership of the aircraft.

[Interpretation]

M. Eglington: . . . nos vieux amis, toutes les opinions et toutes les satisfactions. Dans ce cas, certains règlements sont rédigés en termes objectifs et je crois qu'il faudrait demander au ministère d'expliquer pourquoi tout le règlement ne pourrait être écrit de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous êtes un homme brave; si vous voulez vous mesurer aux anciens combattants, nous vous permettrons de le faire, monsieur Eglington. Je vous enverrai à la ligne de feu. Notez bien que nous resterons tous derrière les abris que nous pourrions trouver, mais allez-y, faites-le.

M. Eglington: Je vais donc procéder, monsieur le président, avec une certaine confiance. Je n'ai soulevé jusqu'à maintenant qu'une question auprès du ministère des Anciens combattants, et ses représentants ont été très utiles et très compréhensifs.

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

M. Eglington: Il y a dans ce commentaire une erreur typographique, je pourrai peut-être la mentionner au greffier à la fin de la réunion. Elle ne paraît pas au compte rendu imprimé.

Le coprésident (M. McCleave): M. Eglington fera la correction, dans la version où cette erreur pourrait autrement être imprimée.

DORS/76-647, Règlements d'exemption (Nordair-Boeing 737) dans le cadre de la Loi sur l'aéronautique. Nous allons imprimer le commentaire mais pour le rendre plus facile à comprendre, nous imprimerons d'abord l'article 2 du règlement lui-même. Autrement, je ne pense pas que le commentaire ait beaucoup de sens.

DORS/76-647

RÈGLEMENTS D'EXEMPTION (NORDAIR-BOEING 737)
Loi sur l'aéronautique
C.P. 1976-2370

Le 10 novembre 1976
Critère 1a)

Exemption

2. Jusqu'au 26 octobre 1976, les paragraphes 207(3) à (5) du *Règlement de l'Air* n'ont pas d'application quant à l'avion Boeing, Modèle 737, propriété de Nordair Ltée—Nordair Ltd., et enregistré au Canada sous le numéro CF-NAW.

Les paragraphes du Règlement de l'Air dont on cherche à faire cesser l'application, en ce qui concerne l'aéronef mentionné, sont ainsi rédigés:

(3) La personne qui était le propriétaire d'un aéronef immatriculé conformément aux dispositions de la présente Partie avant l'établissement et la souscription d'un certificat de transfert de propriété, doit immédiatement avvertir par écrit le Directeur de l'aviation civile de tout changement de propriété de l'aéronef.

[Texte]

(5) Where the new owner of an aircraft fails to comply with subsection (4), the certificate of registration of that aircraft shall expire and the registration of that aircraft shall be deemed to have been cancelled."

Subsection (4) reads:

"(4) The new owner of an aircraft registered under this Part shall, within sixty days after acquiring ownership of the aircraft, apply in accordance with section 202 to have the aircraft registered in his name."

No power is given by section 6 of the Act to the Minister to dispense with the Air Regulations (which he makes subject to the approval of the Governor in Council) in individual instances. Reliance for these present dispensing Regulations must be placed by the Crown in the potency of the words "with respect to" in section 6 of the Act and the general proposition that a delegate of Parliament's law-making power is also a delegate of Parliament's dispensing power such that and to the extent that the delegate may dispense with the subordinate law he makes in individual cases. This general proposition was discussed at length in the draft general report submitted to the Committee in June, 1976.

Mr. Eglington: This is again an old acquaintance, Mr. Chairman, and I think the thing to do is to take it up with Air counsel.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is more dispensing.

Mr. Eglington: Yes, and I think one can anticipate what the answer will be; but let us ask for it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. A suggestion by counsel that we ask for the explanation.

SOR/76-106, the Consular Property Grants Order, and the letter from Mr. Eglington to the Secretary, the Honourable the Treasury Board, of November 22, 1976, the reply of Mr. Osbaldeston of December 10, 1976, and the commentary of January 5, 1976, printed herewith.

November 22, 1976

The Secretary,
The Honourable the Treasury Board,
Place Bell Canada,
OTTAWA, Ontario
K1A 0R5

Re: SI/76-106, Consular Property Grants Order

Dear Mr. Osbaldeston:

The Department of External Affairs has advised that authority for the above Order is to be found on page 7-14 of the Estimates for 1976-1977. The Department has also advised that there is in existence a Treasury Board Directive, T.B. 73-9344 issued on 5th November 1975, which relates to the above Order and will make its authority clear for the purposes of the Standing Joint Committee. Accordingly, I shall be glad

[Interprétation]

(4) Le nouveau propriétaire d'un aéronef immatriculé conformément aux dispositions de la présente Partie doit, dans les soixante jours qui suivent l'acquisition de l'aéronef et conformément aux dispositions de l'article 202, demander que l'aéronef soit immatriculé à son nom.

(5) Si le nouveau propriétaire d'un aéronef n'observe pas le paragraphe (4), le certificat d'immatriculation de cet aéronef deviendra périmé et l'immatriculation de cet aéronef sera alors considérée comme ayant été annulée.

L'article 6 de la Loi ne confère pas le droit au ministre de dispenser du Règlement de l'Air (qu'il a établi sous réserve de l'approbation du Gouverneur en conseil) dans des cas particuliers. Pour dispenser l'application du présent règlement, la Couronne doit se fonder sur la valeur du mot «concernant» à l'article 6 de la Loi et sur la proposition générale suivant laquelle une délégation du pouvoir qu'a le Parlement de légiférer est également une délégation de son pouvoir de dispense dans la mesure où celui qui reçoit une délégation de pouvoir peut dispenser des lois subordonnées qu'il est amené à promulguer dans des cas particuliers. Cette proposition générale a été discutée longuement dans le projet du rapport général présenté par le Comité en juin 1976.

M. Eglington: Voilà encore un ancien ami, monsieur le président; je crois qu'il faudrait soulever la question auprès du conseiller de l'Air.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'exemption est plus grande.

M. Eglington: Oui, et nous pouvons prévoir ce que sera la réponse, mais demandons-là.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le conseiller suggère que nous demandions une explication.

DORS/76-106, Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires, et la lettre de M. Eglington au secrétaire, le Conseil du Trésor, en date du 22 novembre 1976, la réponse de M. Osbaldeston, du 10 décembre 1976, et le commentaire du 5 janvier 1976 sont annexés ci-après.

Le 22 novembre 1976.

Le Secrétaire
Le Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Objet: TR/76-106, Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires

Cher monsieur,

Le ministère des Affaires extérieures nous apprend que le texte d'habilitation du décret susmentionné se trouve à la page 7-14 du budget des dépenses pour l'année 1976-1977. Il nous fait également savoir qu'il existe, sur ce même décret une instruction du Conseil du Trésor, C.T. 73-9344, en date du 5 novembre 1975, qui précise le texte d'habilitation. C'est pour-

[Text]

if you will kindly let me have a copy of the Treasury Board Directive.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

December 10, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario, K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of November 22, 1976 concerning the Consular Property Grants Order.

The Treasury Board directive to which you referred in your letter is in fact a decision letter written to the Department of External Affairs in relation to a submission on its part to the Treasury Board (TB 739344). The subject of the submission was a request to amend the wording of the External Affairs Vote 1 of the Canadian Interests Abroad Program to include the authority for payments in lieu of taxes on diplomatic and consular properties in Canada in the Operating Vote.

The decision of the Treasury Board was that the appropriate Vote for the payments was Vote 10, Grants and Contributions, and that no change in Vote 10 wording was necessary to accommodate the grants table.

I trust that this information will be of assistance to you.

Yours sincerely,

G. F. Osbaldeston.

SI/76-106

CONSULAR PROPERTY GRANTS ORDER
Appropriation Act No. 3, 1976
P. C. 1976-2233

January 5, 1976

1. Counsel can not determine how this Order can cover the year commencing January 1, 1975. The Estimates for the year ending March 31, 1977 and the Appropriation Act No. 3 of 1976, assented to on June 29, 1976, expressly authorize a retroactive effect for the items listed in the Grants on page

[Interpretation]

quoi je serais heureux que vous puissiez me faire parvenir un exemplaire de cette instruction.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 10 décembre 1976.

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes des
Règlement et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher monsieur,

Pour donner suite à votre lettre du 22 novembre 1976 au sujet du Décret sur les subventions pour les propriétés consulaires, sachez que l'instruction du Conseil du Trésor à laquelle vous faites allusion constitue, en fait, une interprétation officielle envoyée au ministère des Affaires extérieures au sujet d'une demande qu'il lui avait adressée (CT 739344). Il s'agissait de faire modifier le libellé du Crédit 1 des Affaires extérieures portant sur le programme des intérêts à l'étranger afin d'y inclure des autorisations de paiement, représentant les taxes sur les propriétés diplomatiques et consulaires au Canada au crédit d'exploitation.

Le Conseil du Trésor a décidé que le paiement relevait du crédit 10, Subventions et contributions et qu'il n'était pas nécessaire d'en changer les termes pour accorder la subvention, du moment qu'elle était décrite de façon satisfaisante au tableau des subventions.

En espérant que ces renseignements vous seront de quelque utilité, je vous prie d'agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

G. F. Osbaldeston

SI/76-106

DÉCRET SUR LES SUBVENTIONS POUR LES PROPRIÉTÉS CONSULAIRES
Loi n° 3 de 1976 portant affectation de crédits
C.P. 1976-2233

Le 5 janvier 1976.

1. Les conseillers juridiques n'arrivent pas à déterminer de quelle façon ce décret peut inclure l'année commençant le 1^{er} janvier 1975. Le budget des dépenses pour l'année se terminant le 31 mars 1977, ainsi que la Loi n° 3 de 1976 portant affectation de crédits, sanctionnée le 29 juin 1976, prévoient

[Texte]

7-14 of the Estimates for the year commencing March 31, 1976.

Counsel are aware that the ways of the public accounts are deep and, consequently, that there may be some warrant for retroactive effect. Mr. Osbaldeston's letter of December 10, 1976 deepens the mystery. It would seem the sensible course to invite a senior officer of the Auditor General's Department or of the Honourable the Treasury Board (or one from each) to unravel this particular matter for the Committee and to explain in general how Grants, Contributions, Votes, etc. tie in together.

2. No footnote reference is given for the Real Property Grants Regulations, which are SOR/67-521 (copy attached).

3. A copy of Order in Council P.C. 1965-12/138 is also attached.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there a correction? Is "Directive" the word that is really intended half way through the letter of November 22?

Mr. Eglington: No, Mr. Chairman. You ask that question, I am sure, with tongue in cheek; it is "Directive".

Like Senator Godfrey, Mr. Chairman, I must say that I become more and more confused by appropriations in the grants in the estimates, and perhaps it is time for some instruction from those who understand the system.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you suggest, first of all, drawing this to the attention of somebody in the Auditor General's department.

Mr. Eglington: I think two things really are required for the Committee's work. One, of course, is to take up with Treasury Board and ask them how this retroactivity can be justified, for which there may well be sufficient explanation. But the other thing, I think, since we are constantly faced with very odd-looking but perhaps lawful things under appropriation acts, is to have someone along to explain to us how the appropriations and the grants and the estimates fit in together, and how the legal authority seems to flow backwards and forwards through these three different types of things.

• 1640

Senator Lafond: May I suggest, Mr. Chairman, that in this respect I believe we probably should have a briefing in depth on the ways and procedures of this sort of thing, but that possibly it would be worth while if we were to ask, first of all, Mr. Osbaldeston to prepare for our use a document on the basis of what our requirements seem to be. Give us some time to try and absorb it. While we are absorbing it that same document might be directed to the Auditor General to see if he has any additional comments to offer, and then we ask Mr. Osbaldeston or one of his officials to come down at one time or other to discuss it with us.

[Interprétation]

expressément un effet rétroactif pour les postes des subventions inscrits aux pages 7 à 14 du budget des dépenses pour l'année commençant le 31 mars 1976.

Les conseillers savent bien que la trame des comptes publics est obscure, et qu'un effet rétroactif pourrait, par conséquent, y être quelque part permis. Mais la lettre du 10 décembre 1976 de M. Osbaldeston ne fait qu'épaissir le mystère. Le mieux serait, semble-t-il d'inviter un haut fonctionnaire du bureau de l'Auditeur général ou du secrétariat du Conseil du Trésor (ou même un représentant des deux) pour éclaircir cette affaire et pour expliquer au Comité, d'une façon générale, le lien existant entre subventions, contributions, crédits, etc.

2. Il n'y a, en bas de page, aucun renvoi au Règlement sur les subventions relatives aux biens immobiliers, DORS/67-521 (exemplaire joint).

3. Un exemplaire du décret C.P. 1976-12/138 a également été annexé.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'il y a correction? Le mot «instruction» est-il bien celui que nous avons l'intention d'employer au milieu de la lettre du 22 novembre?

M. Eglington: Non, monsieur le président. Vous posez cette question, j'en suis certain, en blaguant un peu. Il s'agit bien du mot «instruction».

Comme le sénateur Godfrey, monsieur le président, je dois dire que je suis de plus en plus dérouté par les affectations de subventions dans le budget. Il serait peut-être temps de recevoir des instructions de ceux qui comprennent le système.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc, à prime abord, d'attirer l'attention de quelqu'un au Bureau de l'auditeur général sur cette question.

M. Eglington: Je pense que le Comité devrait faire deux choses. Tout d'abord, soulever la question auprès du Conseil du Trésor et demander aux représentants comment cette rétroactivité peut être justifiée, il y a peut-être une explication justifiée. Deuxièmement, étant donné que nous faisons toujours face à des choses un peu curieuses mais peut-être légales, dans les lois portant affectations de crédit, il faudrait que quelqu'un nous explique comment les affectations de crédit, les subventions et les prévisions budgétaires s'imbriquent les unes aux autres, comment l'autorité légale semble passer de l'une à l'autre dans ces trois genres de choses.

Le sénateur Lafond: J'aimerais suggérer, monsieur le président, que nous ayons une séance d'instruction sur les moyens et les procédures employés; mais ce serait peut-être plus valable si nous demandions d'abord à M. Osbaldeston de nous rédiger un document fondé sur ce que semblent être nos exigences. Donnez-nous un peu de temps pour bien comprendre. Pendant ce temps-là, le même document pourrait être adressé à l'Auditeur général pour voir s'il aimerait faire des commentaires. Nous pourrions ensuite demander à M. Osbaldeston ou à un de ses fonctionnaires de venir ici en discuter avec nous.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So I take it then, Senator Lafond, you are getting into the larger question about the authority that is set forth in expropriation acts under these dollar . . .

Senator Lafond: Well, as counsel has said this is a question that comes before us repeatedly and maybe we should get a briefing in depth at the theoretical level on it so that we know where we go from there on in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather that this is the will of the Committee.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And then the SI/76-107, under the Financial Administration Act—Fruits and Vegetables Remission Orders, an order of 1975, with a very short commentary. If I could ask counsel this: I read through the list of canners who are dealt with here, I do not know the geographical location of them, but I notice that one large canner at least in Atlantic Canada, and possibly others who are not set forth in it, and your suggestion is that they are all canners that have been accorded equal treatment.

Mr. Eglington: We are faced also so often with remission orders and of course remission orders are claimed by the Crown not to be statutory instruments at all. We have always maintained they are. We do not see very many of them. We only see the ones that are supposedly of general application and they are published in the *Gazette*. There is supposed to be some rationale behind remission orders that they are necessary in the public interest and so perhaps we should make a few inquiries.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You might ask them about the geographical . . .

Mr. Eglington: Distribution.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . without asking particularly why there is no Atlantic Canada in there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The same old story.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And finally a variety of things that are listed here in our—no—but we have a verbal report on . . . Yes, there is SI/76-121, etc., Proclamation Giving Notice of Coming Into Force Conventions Respecting Taxes on Income and Capital on which there is no commentary. Yes.

Miss Mayrand (Counsel to the Committee): It is just the French title there that I want to point out to the proper authority: *Proclamations avisant l'entrée*. I do not think it is very good French.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, these are in connection with the income tax conventions.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you make that with regard to SI/76-121, SI/76-129 and SI/76-130. Am I correct in that?

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Si j'ai bien compris, sénateur Lafond, vous voulez aborder la question plus vaste de l'autorité mentionnée dans la Loi sur les expropriations au sujet de ces dollars . . .

Le sénateur Lafond: Le conseiller a mentionné que cette question nous revient fréquemment et que nous pourrions peut-être obtenir une séance d'instruction en profondeur sur le niveau théorique de la question afin de savoir ce que nous allons faire ensuite.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que c'est là la volonté des membres du Comité.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Passons au document TR/76-107, dans le cadre de la Loi sur l'administration financière—Décret de 1975 de remise sur les fruits et légumes, accompagné d'un très court commentaire. J'aimerais poser une question au conseiller: j'ai lu la liste des conserveries dont il est question ici, je ne sais pas où elles se trouvent, mais j'ai remarqué qu'une conserverie importante de la région atlantique et probablement d'autres ne sont pas mentionnées. C'est pourquoi je veux vous demander si toutes les conserveries étaient considérées de la même manière.

M. Eglington: Nous avons souvent des décrets de remise, et évidemment la Couronne dit que ces décrets ne sont pas du tout des textes réglementaires. Nous avons toujours maintenu que si. Nous n'en voyons pas tellement. Nous ne voyons que ceux qui sont censés être d'application générale et qui sont publiés dans la *Gazette du Canada*. Il semble y avoir une raison derrière ces décrets de remise, ils seraient nécessaires aux intérêts publics et nous devrions peut-être faire quelques enquêtes.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pourriez peut-être demander géographiquement . . .

M. Eglington: Leur répartition.

Le coprésident (M. McCleave): . . . sans demander pourquoi la région de l'Atlantique n'est pas mentionnée.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est la même vieille histoire.

Le coprésident (M. McCleave): Et finalement il y a combien d'autres choses qui sont inscrites ici dans notre—non, nous avons un rapport verbal sur . . . Oui, il s'agit du document TR/76-121, etc. Proclamation avisant l'entrée en vigueur de la Convention Canada-France à l'égard de l'impôt sur le revenu et sur la fortune. Il n'y a pas de commentaires. Oui?

Mlle Mayrand (conseiller auprès du Comité): Je voudrais porter le titre français à l'attention des responsables: *Proclamation avisant l'entrée*. Ce n'est pas du bon français.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, ces documents ont trait aux conventions relatives à l'impôt sur le revenu.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Votre remarque s'applique aux documents TR/76-121, TR/76-129 et TR/76-130, n'est-ce pas?

[Texte]

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And what would you suggest in place, Miss Mayrand?

Mlle Mayrand: De l'entrée en vigueur... On avise de quelque chose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Miss Mayrand: But I may discuss it with them. I will just raise the point. They may have very good reasons to use their language. I just thought it was awkward.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks like an attempt to do a literal translation of giving notice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, "Avisant l'entrée".

Miss Mayrand: I think that most of these proclamations are not seen by the people of the Department of Justice who deal with the French translation and who have been approving the law. The French translations in these proclamations are just prepared by the department, I think, so I will just try to find out who drafted them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, so you will take that in hand.

And the other matters, they come without comment. I did have one question for Mr. Eglington, and it goes on the Used Motor Vehicles Exemption Regulations. Are there others with questions before?

• 1645

I notice there are nine exemptions set forth in here. What generally are these? I know that we have dealt with them before, but this is a specific exemption from customs. So are these people coming back in the armed forces or from armed forces duty abroad?

Mr. Eglington: I cannot remember off-hand, Mr. Chairman, what that particular tariff item is. I can bring it back and report on it if you wish.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be interesting to find out the reasons why nine—some of them companies and some of them individuals. One of them is a fire department, for example, so there are probably all sorts of good reasons kicking around. I do not quarrel with that.

Mr. Goodale: Mr. Chairman, would you just point out to me the direct reference to the fire department?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. This is SOR/76-592. As a matter of fact, you can tell us where it is. It is about 7 or 8 pages in those Orders in Council et cetera that do not have commentary attached to them. It is under the customs tariff.

Mr. Goodale: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And number 7 is Glenavon Fire Department from Glenavon, Saskatchewan.

[Interprétation]

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Que proposez-vous à la place?

Miss Mayrand: De l'entrée en vigueur... (coming into force)... We give notice of something.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Mlle Mayrand: Mais j'aimerais en discuter avec eux, j'aimerais soulever ce point car il y a peut-être de très bonnes raisons. Je crois simplement que c'est gauche.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Le coprésident (sén. eur Forsey): Il semble qu'on ait essayé de faire une traduction littérale de "giving notice".

Le coprésident (M. McCleave): Oui, «avisant l'entrée».

Mlle Mayrand: La plupart de ces proclamations ne sont pas examinées par les responsables du ministère de la Justice qui s'occupent de la traduction française et qui approuvent la loi. Les traductions françaises de ces proclamations sont rédigées par le ministère, par conséquent, je vais essayer de voir qui les a rédigées.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, vous prenez donc cette question en main.

D'autres documents, ils sont sans commentaires. J'avais une question à poser à M. Eglington concernant le règlement d'exemption des véhicules à moteur usagés. Est-ce qu'il y en a d'autres sur lesquels vous vouliez poser des questions?

Je remarque qu'il y a neuf exemptions d'énumérées ici. Quelles sont-elles? Je sais que nous les avons déjà examinées, mais il s'agit d'une exemption particulière des douanes. S'agit-il de personnes qui reviennent d'outremer et qui font partie des Forces armées?

M. Eglington: Je ne me rappelle pas pour l'instant, monsieur le président, de quel tarif en particulier il s'agit. Je peux m'en occuper et vous présenter un rapport à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Ce serait intéressant de savoir quelles sont les raisons pour lesquelles ces 9 véhicules—certains appartenant à des sociétés, d'autres à des particuliers... Il y a un véhicule de pompiers, par exemple, il peut y avoir toutes sortes de bonnes raisons, je ne veux pas les mettre en doute.

M. Goodale: Monsieur le président, quel numéro porte celui concernant la voiture de pompiers?

Le coprésident (M. McCleave): Je veux bien. Il s'agit du document DORS/76-592. C'est la 7^e ou 8^e page dans cette série de décrets auxquels il n'y a pas de commentaires annexés; c'est au chapitre du tarif des douanes.

M. Goodale: Oh, oui.

Le coprésident (M. McCleave): Le no 7, Glenavon Fire Department de Glenavon, Saskatchewan. Ils ont obtenu une

[Text]

They were getting one 1974 Ford fire truck. I suppose it came in from the States, that particular one.

Mr. Goodale: I know the practical background behind that, Mr. chairman. It is a rather celebrated case in a little town just south-east of Regina that was having a great deal of difficulty in providing necessary fire-fighting equipment at a cost that a community of that size could support. I know the town and the surrounding community was very grateful when they saw this item moving forward, because it did represent an important added facility to their town that they otherwise did not think they could have.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did it come in as a gift from an American, for example?

Mr. Goodale: I would have to double check that to be certain, Mr. Chairman, to know exactly the terms. I know the practical background, but I do not know the precise conditions upon which it entered the country. I will pursue that one as a matter of routine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It might be interesting if counsel simply asked the departments—there are nine different cases here—to list them.

Mr. Goodale: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Once in a while if we cross check them on these exemptions it would give us a better idea of the workings of the legislation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They have been nicely multicultural in their selection of individuals because you have Marck Martynowicz, and then you have Mr. and Mrs. Meyers, and then you have Mr. Fabien Lachance. So they are not playing any favourites, culturally speaking.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They have everything from fire trucks to something called a motobecane.

It would be interesting to check anyway because I suppose one of the jobs we should be doing is from time to time looking into the specific areas of exemptions and being able to report back to the boss and say things are well under control or well out of hand.

Our next meeting is on Thursday at 11 o'clock in the morning. Thank you very much.

[Interpretation]

voiture de pompiers modèle Ford 1974. Je suppose qu'elle venait des États-Unis.

M. Goodale: Je sais un peu ce qui s'est passé, monsieur le président. Il s'agit d'une cause assez célèbre dans une petite ville située juste au sud-est de Regina, qui avait beaucoup de difficulté à trouver l'équipement nécessaire pour combattre les feux à un prix que la municipalité pouvait payer. Je connais la municipalité et les alentours. Je sais que les habitants ont été très heureux lorsqu'ils ont vu cet article, car il représentait pour eux un service additionnel important qu'ils n'auraient pas pu autrement se procurer.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que ce véhicule leur a été donné par un Américain en cadeau?

M. Goodale: Il faudrait que je vérifie pour être sûr, monsieur le président. Je connais un peu ce qui s'est passé, mais je ne sais pas quelles étaient les conditions véritables de l'entrée du véhicule au pays. Je vais y donner suite.

Le coprésident (M. McCleave): Ce serait intéressant si le conseiller pouvait simplement demander aux ministères—il y a 9 cas différents—de donner la liste.

M. Goodale: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Une fois de temps en temps, si nous faisons des recoupements, nous avons une meilleure idée de ce qui se fait sous l'autorité de la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils ont fait preuve de multiculturalisme dans leur choix de particuliers: vous avez Marek Martynowicz, ensuite M. et M^{me} Meyer, et ensuite M. Fabien Lachance. Il n'y a donc pas de favoritisme, culturellement parlant.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a de tout, de voitures de pompiers à une motobécane.

Ce serait certainement intéressant de vérifier cela, car je suppose que notre rôle est également d'examiner de temps à autre des domaines précis d'exemptions afin d'en faire rapport au patron pour lui dire que les choses sont bien en main, ou le contraire.

La prochaine réunion aura lieu jeudi à 11 heures. Merci.

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Thursday, March 10, 1977

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le jeudi 10 mars 1977

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Regulations and other Statutory Instruments

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977



STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allard Béchard
Baldwin Brewin
Balfour Gauthier (*Ottawa-Vanier*)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel Yuzyk—(7)
Riley

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Goodale Leblanc
Hnatyshyn (*Laurier*)
Reid—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 10, 1977
(18)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:13 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Goodale and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, November 9, 1976, Issue No. 1*).

The Committee considered SOR/76-235 Production Cost Index Regulations, SOR/76-344 Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations, SOR/76-382 Prune Plum Stabilization Regulations, SOR/76-383 Summer Pear Stabilization Regulations, SOR/76-164 Sweet Cherries Stabilization Regulations, SOR/74-381 General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations.

On SOR/76-299 Montreal Trust Company Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer, Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-374, SOR/76-658, SOR/77-55 Ships' Deck Watch Regulations, amendment, SOR/76-375, SOR/76-659 Safe Manning Regulations, amendments, SOR/76-496 Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations, amendment, SOR/76-507 Maritime Pollution Claims Fund Regulations, amendment, SOR/76-593, SOR/76-631, SOR/76-756 Foreign Aircraft Security Measures Regulations, amendments, SOR/77-55 Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations, amendment, SI/76-123 B.C. County Court Summary Conviction Appeal Rules, 1976.

On SI/76-171 Foreign Coin Remission Order,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the officials of the Department of National Revenue (Custom and Excise).

The Committee considered SOR/76-404 Handicraft Goods Order, SOR/76-502, SOR/76-503 Canadian Wheat Board Regulations amendments, SOR/76-504 Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment, SOR/76-505

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 MARS 1977
(18)

[Traduction]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 13 sous la présidence de l'honorable Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Goodale et McCleave.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du mardi 9 novembre 1976, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie le DORS/76-235—Règlement sur l'indice des coûts de production, le DORS/76-344—Règlement de 1976-77 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels, le DORS/76-382—Règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux, le DORS/76-383—Règlement sur la stabilisation du prix des poires d'été, le DORS/76-164—Règlement sur la stabilisation du prix des cerises douces, le DORS/74-381—Règles d'origine du Tarif de préférence générale.

DORS/76-299—Règlement sur la Montréal Trust Company,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec l'agent des textes réglementaires, au ministère des Affaires indiennes et du Nord, en ce qui concerne certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les DORS/76-374, 76-658, 77-55—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires—Modification, les DORS/76-375, 76-659—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité—Modifications, le DORS/76-496—Règlement sur l'aide au transport et à l'emménagement des provendes—Modification, le DORS/76-507—Règlement sur la Caisse des réclamations de la pollution maritime—Modification, les DORS/76-593, 76-631, 76-756—Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)—Modifications, le DORS/77-55—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux—Modification, le TR/76-23—Règles d'appel en matière de poursuite en déclaration sommaire de culpabilité de la C.-B.

TR/76-171—Décret de remise sur les pièces de monnaie étrangère,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique avec les hauts fonctionnaires du ministère du Revenu national (Douanes et Accise).

Le Comité étudie le DORS/76-404—Décret sur les marchandises d'artisanat, les DORS/76-502, 76-503—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modifications, le DORS/76-504—Règlement sur les paiements anticipés pour

Airport Ground Transportation Fees, SOR/76-514 General Pilotage Regulations, amendment, SOR/76-522, SOR/76-774 New Brunswick Shellfishing Orders Nos. 1 and 2, 1976, SOR/76-621 Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendment, SOR/76-632 Canada Mining Regulations, amendment, SOR/76-648 Gold Franc Equivalent Order, amendment, SOR/76-694, SOR/76-761 Third Class Mail Regulations, amendments, SOR/76-762 Armed Forces Postal Regulations, amendment, SOR/76-765 Fish Health Protection Regulations, SI/76-110 Proclamation (Criminal Law Amendment Act, 1975), SI/76-117 Ship's Draught Marks Exemption Order, SI/76-119, SI/76-120 Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 11:45 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

le grain des Prairies—Modification, le DORS/76-505—Règlement sur les redevances de transport terrestre dans les aéroports, le DORS/76-514—Règlement général sur le pilotage—Modification, les DORS/76-522, 76-774—Ordonnance sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick, 1976—1 et 2, le DORS/76-621—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs—Modification, le DORS/76-632—Règlement régissant l'exploitation minière au Canada—Modification, le DORS/76-648—Décret sur l'équivalent du franc-or—Modification, les DORS/76-694, 76-761—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modifications, le DORS/76-762—Règlement des postes pour les Forces armées—Modification, le DORS/76-765—Règlement sur la protection de la santé des poissons, le TR/76-110—Proclamation (Loi de 1975 modifiant le droit criminel), le TR/76-117—Décret sur l'exemption de navires des marques de tirant d'eau, les TR/76-119 et 76-120—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modification.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 10, 1977

• 1105

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good morning. We do have a quorum for the carrying on of our business.

Perhaps, Mr. Co-Chairman, I could report that at the direction of the committee last week that the House of Commons should safeguard its right to have a debate such as is going on in your place, I did put a motion on the Order Paper to move the landmark document that we spent years producing, and negotiations are carrying on with Mr. MacEachen, President of the Privy Council, and the Government House Leaders to giving us a suitable time to debate the report. In the meantime, we watch with interest what is going on in your place and, pardon the expression, will give sober second reflection to anything that you people have said over there and fill in any gaps.

Mr. Goodale, I was just pointing out that I have put the motion on the Order Paper about the movement of the report itself and had entered into some discussion with Mr. MacEachen as to what we could do. Have you, yourself, any thoughts on this matter?

Mr. Goodale: I raised that question with Mr. MacEachen some time ago, and I know it has been his intention at one of the House Leader's meetings to discuss that question with Mr. Knowles and Mr. Baker, and so on. At this stage, I do not believe it has yet been raised at a House Leader's meeting but there is one today at 12 noon, which I will have to slip away to, and it may well be raised on that occasion.

I think what they both have in mind, from what I gather, is a mutually convenient time when we can specifically set aside hours to consider the report in the House and I think particularly Mr. Baker and Mr. MacEachen are both aware that the Senate is some leagues ahead of us in the debate. I think they both would like to get on with it as soon as they can find the time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. In my very brief discussion with Mr. MacEachen, I suggested that they try to find two or three evening periods so that we might somehow, if the subject can be divided up in any intelligible way, get, say, two cracks at the report.

Mr. Baldwin: It might even find its way somehow into the discussion, the debate on the immigration bill.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and a number of other bills too.

Mr. Co-Chairman, we have this morning first of all the SOR/76-235 and that commentary by counsel has been printed so perhaps to make it a little bit intelligible before we deal with the correspondence itself I would simply put on record the first sentence from paragraph four:

The basis of members' concern was the discretion of the Board to make estimations, rather than the Board being required to make determinations in terms of calculations based on fact.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 10 mars 1977

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Bonjour. Nous sommes assez nombreux pour commencer la séance.

Tout d'abord, monsieur le coprésident, comme le Comité avait demandé la semaine dernière que la Chambre des communes se réserve le droit de tenir un débat comme celui qui a lieu au Sénat, j'ai inscrit au feuilleton une motion proposant l'étude du rapport que nous avons pris des années à produire. Nous discutons à l'heure actuelle avec M. MacEachen, président du Conseil privé, et les leaders de la Chambre pour fixer une date appropriée à ce débat. En attendant, nous suivons avec intérêt ce qui se passe dans l'autre endroit, nous compléterons votre étude.

M. Goodale, je viens de dire que j'avais inscrit au feuilleton une motion proposant l'étude du rapport lui-même et que j'allais commencer à discuter de la façon de procéder avec M. MacEachen. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Goodale: J'en ai parlé à M. MacEachen il y a quelque temps, et je sais qu'il avait l'intention d'en discuter, entre autres, avec M. Knowles et M. Baker lors d'une réunion des leaders de la Chambre. Pour l'instant, je ne crois pas qu'il en ait déjà parlé lors d'une réunion des leaders, mais aujourd'hui, à midi il y en a une à laquelle je devrais assister; il se peut fort bien qu'on en parle à ce moment-là.

Je crois qu'ils veulent tous deux fixer des périodes mutuellement satisfaisantes pour l'étude du rapport à la Chambre, et M. Baker et M. MacEachen sont très conscients que le débat au Sénat est très avancé. Je pense qu'ils voudraient tous deux qu'on amorce le débat à la Chambre dès que possible.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Lorsque j'en ai discuté avec M. MacEachen, j'ai dit que si l'on pouvait diviser le sujet d'une façon intelligente, on pourrait peut-être réserver deux ou trois soirées à l'étude du rapport.

M. Baldwin: On pourrait peut-être même en discuter pendant le débat sur le bill sur l'immigration.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, et un certain nombre d'autres bills aussi.

Monsieur le coprésident, nous étudions tout d'abord ce matin le DORS/76-235. Le commentaire du conseiller a déjà été imprimé; donc avant de parler des lettres elles-mêmes, j'aimerais inscrire au procès-verbal la première phrase du paragraphe 4:

Les critiques des membres se fondaient essentiellement sur le fait que l'Office avait discrétion pour estimer le coût moyen en espèces, alors qu'il aurait dû déterminer ce coût moyen à partir des calculs basés sur les faits.

[Text]

That being said, the letters I think carry the point very well; the letter from Mr. Eglinton of December 10, 1976 and reply of February 2, 1977, Mr. Eglinton having written to Mr. E. P. Grant, the Acting Assistant Deputy Minister of Production and Marketing of Agriculture, and the reply coming from F. E. Payne, the Acting Assistant Deputy Minister of Production and Marketing Branch. These are printed herewith.

• 1110

December 10, 1976

E. P. Grant, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing)
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/76-235, Production Cost Index Regulations

Dear Mr. Grant:

The Committee considered the above Regulations on 7th instant.

The Committee noted that the formula for calculation provided in section 2 uses average cash costs of production over five years and the cash costs of production in the year for which a determination is required, as determined by the Board. Clearly, the words underlined impose a duty on the Board to make the necessary determinations. The Committee was exercised by the issue of whether or not the words of section 2 also give the Board a discretion to decide what the results of the determination will be, a discretion to arrive at results different from those which would flow if section 2 had employed the words "as calculated by the Board".

The Committee appreciates that the stating of a level of production costs for any year probably involves matters of judgment. Perhaps these lie within the determination of the Board, but could not properly be described as a calculation.

It strikes the Committee that the Production Cost Index Regulations should provide a system for reflecting the estimated production costs in a year, as compared with the average of production costs for the five preceding years (refer section 8.2(1) of the enabling Act). However, the system set out in section 2 of the Regulations is one that does not speak of the costs for the year for which a determination is called for as an estimate, which, as a matter of logic and by force of statute they must be.

Hence, the second "as determined by the Board" in section 2 of the Regulations must be discretionary, or at least consist of an estimation. Is the first use of the phrase "as determined by the Board" in section 2 to be discretionary also? Is it meant to authorize an estimate, when the Act seeks to require a determination of fact, in contradistinction from an estimate in respect of the current year? The Committee wishes to be informed as to the manner of "determination" used in the two instances mentioned in section 2 and wishes also to know whether objective statistics exist which would allow the Board to calculate the average cash costs of production over five

[Interpretation]

Ceci dit, je crois que les lettres donnent de très bonnes explications. Nous avons la lettre de M. Eglinton du 10 décembre 1976 à M. E. P. Grant, sous-ministre adjoint par intérim (Production et marchés), et la réponse du 2 février 1977 de M. F. E. Payne, sous-ministre adjoint intérimaire, Production et marchés. Ces lettres sont annexées au compte rendu.

Le 10 décembre 1976

Monsieur E. P. Grant
Sous-ministre adjoint par intérim
(Production et marchés)
Ministère de l'Agriculture,
OTTAWA.

OBJET: DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production

Monsieur,

Le 7 courant, le Comité a étudié le Règlement indiqué ci-dessus.

Le Comité a remarqué que la formule de calcul indiquée dans l'article 2 retient les coûts moyens de production en espèces sur cinq ans et les coûts de production en espèces au cours de l'année pour laquelle une détermination s'impose, ces coûts étant déterminés par l'Office. Manifestement, les mots que nous avons soulignés imposent à l'Office le devoir d'établir les déterminations nécessaires. Le Comité s'est demandé si la formulation de l'article 3 confère à l'Office un droit discrétionnaire pour décider des résultats de la détermination, ce droit discrétionnaire lui permettant d'obtenir des résultats différents de ceux qu'on obtiendrait si l'article 2 avait employé les mots «calculés par l'Office».

Le Comité reconnaît que l'établissement d'un niveau de coûts de production pour une année comporte sans doute une part de jugement. C'est là le rôle de détermination de l'Office, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un calcul.

Le Comité est convaincu que le Règlement sur l'indice des coûts de production devrait présenter une formule qui traduise les coûts de production estimés pour une année, par opposition à la moyenne des coûts de production pour les cinq années précédentes (voir l'article 8.2(1) de la Loi). Pourtant, la formule indiquée à l'article 2 du Règlement ne présente pas les coûts de l'année pour laquelle la détermination est établie, comme une estimation, ce qu'ils doivent être en bonne logique et en vertu de la Loi.

De ce fait, la seconde expression «déterminés par l'Office» de l'article 2 du Règlement revêt nécessairement un caractère discrétionnaire, ou du moins consiste en une estimation. La première expression «déterminés par l'Office» dans l'article 2 revêt-elle également un caractère discrétionnaire? Signifie-t-elle qu'on autorise une estimation, alors que la Loi semble exiger une détermination des faits, par opposition à l'estimation qui s'impose pour l'année en cours? Le Comité souhaite obtenir des renseignements sur les modalités de la «détermination» qui figure dans les deux cas mentionnés dans l'article 2 et souhaite également savoir s'il existe des statistiques objectives

[Texte]

years by doing some sums or other mathematical calculations and dividing the result by five.

The Committee noted that whereas section 2 of the Regulations speaks of averaging "cash production costs" the Act, section 8.2(1) uses the phrase "the average of production costs". Are production costs and cash production costs the same thing? If they are not, the Committee wishes to know why cash production costs have been used in section 2 of the criterion of determination, and why the statutory language has been departed from. Likewise, if production and cash production costs are the same thing, the Committee wishes to know why the statutory language has not been used.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

OTTAWA, ONTARIO
K1A 0C5

February 2, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
of the Senate & of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Re: SOR/76-235, Production Cost Index

Dear Mr. Eglington:

Your letter of December 10, 1976 has been noted and we wish to advise as follows.

The Agricultural Stabilization Act has been generally considered one designed to provide support levels which are market related as distinct from cost of production related. ASA 1958 provided prescribed prices based on a percentage of the average market price of the previous ten years.

With the rapid escalation of costs in recent years, a decision was made that to maintain production, some higher level of support was required to reflect changes in production costs. Accordingly, ASA 75 provided amendments to increase the percentage of the base price and to index for production cost changes.

Costs of production include cash costs (out-of-pocket expenses) and other costs such as family labor and interest on investment.

[Interprétation]

qui permettraient à l'Office de calculer la moyenne des coûts de production en espèces pour les cinq années au moyen d'additions ou de quelque autre calcul mathématique, puis en divisant le résultat par cinq.

Le Comité a remarqué que, tandis que l'article 2 du Règlement parle d'une moyenne des «coûts de production en espèces», la Loi, dans l'article 8.2(1) emploie l'expression «la moyenne des coûts de production». Les coûts de production sont-ils l'équivalent des coûts de production en espèces? Si tel n'est pas le cas, le Comité souhaite savoir pourquoi on a utilisé dans l'article 2 les coûts de production en espèces en tant que critère de détermination et pourquoi on s'est éloigné des termes de la Loi. De même, s'il n'y a pas de différence entre les coûts de production et les coûts de production en espèces, le Comité souhaite savoir pourquoi on n'a pas employé les termes de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mon entière considération.

G. C. Eglington.

OTTAWA (ONTARIO)
K1A 0C5

Le 2 février 1977

M. G. C. Eglington, conseiller,
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production.

Monsieur,

Ayant pris connaissance de votre lettre du 10 décembre 1976, nous désirons vous faire part des remarques suivantes:

On s'accorde généralement à dire que la Loi sur la stabilisation des prix agricoles a pour but d'accorder aux agriculteurs une aide financière fondée sur les prix des marchés plutôt que sur les coûts de production. Lors de sa promulgation en 1958, cette loi prévoyait un prix prescrit fondé sur un pourcentage du prix moyen du marché au cours des dix années précédentes.

En raison de la montée rapide des coûts enregistrée au cours des dernières années, il a été jugé nécessaire, pour maintenir le niveau de production d'augmenter les subventions pour compenser l'accroissement des coûts de production. C'est pourquoi la loi a été modifiée en 1975 de façon à accroître le pourcentage du prix de base et à l'indexer aux nouveaux coûts de production.

Les coûts de production comprennent les coûts en espèces (dépenses courantes) et les autres coûts comme la main-d'œuvre familiale et l'intérêt sur le capital investi.

[Text]

The preamble to the Act states "to assist the industry of agriculture to realize fair returns for its labour and investment and to maintain a fair relationship between prices received by farmers and the costs of goods and services that they buy."

Section 7(1)(b) makes it incumbent on the Board to make recommendations "as are necessary to ensure that the prescribed prices for agricultural commodities in a year bear a fair relationship to the production costs of such commodities in the year."

The Combination of a 90 or higher percentage of the base price and the cash costs of production index ensures that the support level is in excess of the cash costs of production in the year.

Almost without exception, a 90 percent prescribed price, together with the cash costs of production index, provides a margin over cash costs sufficient to pay a good portion of family labor and interest on investment. This would not occur under a series of years of poor market prices and thus provision is made for a higher than 90% prescribed price.

The matter of costs of production and cash costs of production were debated extensively in House of Commons' consideration of the Bill and it was stated clearly that production costs (8.2(1)(a)) were out-of-pocket expenses (cash costs of production).

An index based on cash costs of production certainly "reflects" (8.2(1)(a)) "estimated production costs of the commodity in a year as compared with the average of production costs for the five years immediately preceding the year" and, together with the percentage of the base price, provides that the industry of agriculture maintains a fair relationship between prices received by farmers and the costs of goods and services that they buy.

Turning to your specific questions, the practice of the Board in determining production costs in the year is to estimate production costs for that year when the price is prescribed in advance of the close of the year and to calculate them when the price is prescribed after the close of the year when costs are known. The word "determine" covers both eventualities but it was felt to be more precise than "estimate" in the eventuality of prescribing a price after the close of the year. The only discretion that the Board believes it to have is one of accurately calculating after the event and providing best estimates before the event.

Another aspect of "determination" is that the Board uses actual production costs available from reliable Canadian studies but these are not done every year. It then must turn to production cost indices of Statistics Canada for individual years to update the studies from year to year. Thus, the production costs are determined through a calculation of costs for certain years, determination of appropriate indices to use for

[Interpretation]

Dans son préambule, la loi stipule «(aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement, de même que maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des marchandises et des services qu'ils achètent)».

L'alinéa 7(1)b) oblige l'Office à formuler les recommandations «nécessaires à l'établissement, pour une année, d'un juste rapport entre les coûts de production des produits agricoles et les prix prescrits».

Le fait d'indexer 90% ou plus du prix de base aux coûts de production en espèces permet d'accorder un appui financier qui excède chaque année ces derniers.

A peu d'exceptions près, le fait d'indexer 90% du prix de base aux coûts de production en espèces, permet de prévoir une marge excédentaire suffisante pour payer une bonne partie de la main-d'œuvre familiale et de l'intérêt sur le capital investi. Toutefois, cela ne serait pas le cas si les prix du marché devaient demeurer très bas pendant un certain nombre d'années. C'est pourquoi la loi prévoit que le prix prescrit pourrait être supérieur à 90% du prix de base.

La Chambre des communes a discuté abondamment la question des coûts de production et des coûts de production en espèces lors de l'étude du Bill C-50 et en a conclu que les coûts de production dont il est question à l'alinéa 8.2(1)a) étaient des dépenses courantes (coûts de production en espèces).

La détermination d'un indice fondé sur les coûts de production en espèces «traduit» certainement le rapport entre «les coûts estimatifs de production du produit pour l'année et les coûts moyens de production des cinq années précédentes»; (alinéa 8.2(1)a)). En outre, son rattachement au pourcentage du prix de base, assure à l'industrie agricole le maintien d'un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des biens et services qu'ils achètent.

Pour en revenir à vos questions précises, l'Office détermine habituellement les coûts de production d'une année en évaluant les coûts de production de cette année-là, quand le prix est prescrit avant la fin de l'année en cours et en les calculant, quand le prix est prescrit après la fin de l'année, au moment où les coûts sont connus. Le mot «détermine» s'applique à ces deux éventualités, mais on a jugé qu'il était plus précis que le mot «évalue» dans le cas où l'on prescrit un prix après la fermeture de l'année. De l'avis de l'Office, il ne peut que favoriser la précision du calcul après la fin de l'année ou fournir de meilleures données de calcul avant la fin de l'année.

Un autre aspect de la «détermination» consiste en ce que l'Office utilise les coûts de production réels, tirés d'études canadiennes fiables mais qui ne sont pas effectuées annuellement. Il doit alors recourir aux indices de coûts de production publiés par Statistique Canada pour chacun des articles et remettre chaque année ces études à jour. Ainsi, les coûts de production sont établis à partir du calcul des coûts de certaines années de la détermination des indices appropriés pour permet-

[Texte]

updating and subsequent calculations involving such costs and indices.

Yours sincerely,

F. E. Payne,
A/Assistant Deputy Minister,
Production and Marketing Branch.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that the elaborate explanation that Mr. Payne gave, Mr. Payne having succeeded Mr. Grant between December 10 and February 2, really explains the procedure by which the Board conducts itself and makes clear that what is being done is in conformity with the statute, and that the Board grapples with what are obviously serious difficulties of costing and information retrieval, as far as I can deduce from the letter, in the best fashion that is possible.

The only point about which I still have reservations is the use in the regulations of the phrase "cash cost of production" when the statute uses the phrase "cost of production". Now, whether or not, when the bill was debated in the Commons, it was understood or not understood as to what "cost of production" means, that, of course, would be a matter for a court to determine and not for parliamentary speeches to determine and if, indeed, "cost of production" means "cash cost of production" then that is what should be incorporated in the regulations and would mean "cash cost of production". I do not think that there is any warrant for having a different and possibly more restrictive phrase in the regulations than exists in the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Goodale.

Mr. Goodale: I just forget the act; I know in the grain stabilization plan the costs of production are spelled out at length in several pages. Is there any similar provision in this statute so that the word is just used without any reference in the definition section?

Mr. Eglington: That is correct. While the act uses the phrase "cost of production", the regulations have been drafted as "cash cost of production", which on the surface are different and Mr. Payne's answer is that when the bill was in the Commons it was generally understood the "cost of production" meant "cash cost of production".

Senator Godfrey: This just brings up another general point which I had not really thought of when I was reading through the papers but just now. I know the courts have always taken the position that they will not pay any attention to what went on in Parliament in trying to find out what a statute means. But it does not seem unreasonable that we should pay attention to it as a Committee of Parliament. After all, we are trying to preserve the rights of Parliament, and so on, and I think it is quite reasonable for us and our counsel to look at what when on in the debates and what was really the intention

[Interprétation]

tre la mise à jour et d'autres calculs établis à partir de coûts et indices.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint intérimaire
Production et marchés
F. E. Payne

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Monsieur le président, la réponse détaillée de M. Payne, M. Payne ayant remplacé M. Grant entre le 10 décembre et le 2 février, explique vraiment la façon de procéder de l'Office, elle montre—pour autant que je puisse en juger—que ses pratiques sont conformes à la loi et que l'Office se heurte évidemment à de graves difficultés pour déterminer les coûts et obtenir les renseignements nécessaires.

Cependant, j'ai encore quelques réserves quant à l'utilisation, dans le règlement, de l'expression «coût de production en espèces», alors que nous trouvons dans la loi l'expression «coût de production». Cependant, nous ne pouvons pas décider ici l'interprétation donnée à l'expression «coût de production» lors du débat sur ce bill à la Chambre, c'est bien entendu à un tribunal d'en juger, mais si l'expression «coût de production» signifie vraiment «coût de production en espèces», il faudrait que l'expression «coût de production» ainsi définie soit utilisée dans le règlement. Je ne crois pas qu'il soit justifié d'employer dans le règlement une expression différente ayant peut-être un sens plus restreint que dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Goodale.

M. Goodale: Je ne me souviens pas exactement du libellé de la loi, mais je sais que, dans le plan de stabilisation des prix du grain, plusieurs pages expliquent en détail ce qu'on entend par coût de production. Y a-t-il une disposition semblable dans la loi de sorte qu'on se sert de ce terme sans qu'il soit défini d'une façon précise dans l'article comprenant les définitions?

M. Eglington: C'est exact. Bien qu'on se serve de l'expression «coût de production» dans la loi, on utilise l'expression «coût de production en espèces» dans le règlement, ce qui est assez différent. Cependant M. Payne explique que, lorsque la Chambre a discuté du bill, elle avait conclu que l'expression «coût de production» voulait dire en fait «coût de production en espèces».

Le sénateur Godfrey: Il me vient une idée qui ne m'était pas venue lorsque j'ai lu les documents. Je sais que les tribunaux ont toujours considéré qu'ils ne devaient pas s'occuper de débats qui ont eu lieu à la Chambre lorsqu'ils tentent d'interpréter une loi. Mais dans un comité parlementaire, il semble raisonnable d'en tenir compte. Après tout, nous tentons de préserver les droits du Parlement, etc., et il me semble donc justifié que les membres et notre conseiller tentent de déterminer l'intention réelle du Parlement, même si les tribunaux ne le font pas. En avons-nous déjà discuté?

[Text]

en though the courts might not. Have we ever discussed this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think we have, but it is a pretty fundamental point. What you are suggesting then, Mr. Eglington, is that perhaps by way of a good housekeeping measure the original act should specify more clearly what everybody assumed when the debate was held.

Mr. Eglington: Well, that would be the ideal solution. I do not know how accurate it is to say that everybody in the House assumed that "cost of production" meant "cash cost of production". Obviously, if the matter was debated extensively as Mr. Payne says there must have been some doubt about what it meant or the matter would not have been debated at all. I do not know how certain one can be with that. Even if we are not sure we can conclude that it was the intention of the lower house, not to speak of whatever the intention of the upper house might have been, that "cost of production" was to mean "cash cost of production".

Mr. Baldwin: I would be inclined to go along with Senator Godfrey; you know, tentatively. I suppose that the government officials have to put some meaning to start with, and I suppose they are then justified in looking at the debate, and unless that is said in the debate is so obviously in conflict with what would be a normal interpretation of a section that they must realize that a court would set it aside. I think it is a good starting point. As counsel has said, it is not necessarily binding on the courts but I would think it would be a good place to commence with to set an interpretation. It might be an idea to write back to Mr. Payne and ask him if he would refer to you the particular quotations from the debates which may be binding.

• 1115

I would think, for example, if somebody asked the minister who is piloting a bill through, "What does this mean?" and the minister gave the answer that it means such and such, while that is not binding in the courts, it might have some effect initially in establishing what the interpretation was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Certainly to determine what the practice was within the Department. I am sorry; Senator Godfrey.

Senator Godfrey: The Senate approves bills on undertakings from ministers that they will interpret them in a certain way, an unwritten undertaking that the department will interpret them, until they have been properly amended. There is one just now, is there not, Senator Forsey, to do with the Department of National Revenue, when Monique Bégin came before the Senate and gave a written undertaking that the Act would eventually be cleaned up and amended? But in the meantime the Department would interpret it in such a way. I think that is not an unreasonable practice. I do not think that is unreasonable for us to take cognizance on occasions, of what went on in Parliament, if the Minister said that that was what was

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Je ne crois pas, mais c'est assez important. Monsieur Eglington, vous voulez donc dire que la loi devrait préciser plus clairement quelle interprétation on avait donné à cette expression lors du débat à la Chambre.

M. Eglington: Ce serait la solution idéale. Je ne sais pas si l'on peut vraiment dire que tous les députés de la Chambre estimaient que «coût de production» voulait dire «coût de production en espèces». Il est évident que, si on en a discuté abondamment comme le dit M. Payne, les députés devaient avoir certains doutes quant à la signification de cette expression, autrement ils n'en auraient pas discuté du tout. Je ne sais pas dans quelle mesure nous pouvons être certains à cet égard. Même si nous ne sommes pas un tribunal, nous pouvons, sans parler de l'intention du Sénat, conclure que les membres de la Chambre voulaient que l'expression «coût de production» signifie «coût de production en espèces».

M. Baldwin: Je suis assez de l'avis du sénateur Godfrey. Je suppose que les fonctionnaires du gouvernement doivent de prime abord attacher une certaine signification à une expression; ils peuvent ensuite vérifier ce qui s'est dit lors du débat, pour le cas où l'interprétation donnée serait si peu conforme au sens obvie qu'un tribunal la rejetterait automatiquement. Je crois que c'est un bon point de départ. Comme l'a dit le conseiller, nous sommes bien placés pour déterminer la signification de cette expression, même si les tribunaux ne sont pas obligés de s'en tenir à notre interprétation. On pourrait peut-être écrire à M. Payne pour lui demander de vous faire parvenir les extraits du débat qui pourraient avoir force exécutoire.

Par exemple, si un député a demandé au ministre qui parrainait le bill: «Qu'est-ce que cela signifie?», et si le ministre a donné une réponse à cette question, bien que les tribunaux ne soient pas liés par ce genre d'interprétation, on s'en est peut-être inspiré au départ pour déterminer la signification de cette expression.

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait certainement savoir ainsi quelle interprétation a été donnée au sein du ministère. Excusez-moi, sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Avant que le Sénat n'approuve un bill, les ministres responsables s'engagent oralement à ce que le ministère interprète de telle ou telle façon la loi jusqu'à ce qu'elle soit modifiée de façon appropriée. Par exemple, il y en a une à l'heure actuelle portant sur le ministère du Revenu national. Monique Bégin a comparu devant le Sénat et s'est engagée par écrit à effectuer plus tard des modifications à la loi, mais elle a précisé que dans l'intervalle le ministère donnerait telle interprétation à la loi. Je crois que c'est une pratique très raisonnable. Nous serions entièrement justifiés de tenir compte à l'occasion de ce qui s'est passé à la Chambre, et

[Texte]

meant and that is how it would be administered by the Department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Goodale.

Mr. Goodale: From a practical point of view, I think that makes eminently good sense. I wonder, though, if we are leaving a legal loophole somewhere that might be challenged, independently of what we are doing, by someone outside of Parliament having a grievance that flowed from the regulations and took the issue before the courts, and pointed out that there was a difference between "cost of production" and "cash cost of production". I think from a practical perspective of understanding here what the Department means I think, of course, we should have some reference to what went on in Parliament, but if there is in fact a significant or any difference between the two phrases, it still may leave a legal loophole between the statute and the regulations that the Minister may want to be aware of or correct at some stage.

Senator Godfrey: Right; I think we should draw it to their attention, but not get exercised about it.

Mr. Baldwin: In cases where we would like to know where someone like Payne derives his impressions from.

Senator Godfrey: Then we just draw attention to it. I agree entirely with Mr. Goodale. Private litigants will not accept the whole thing. We know they are going to be interpreted.

Mr. Baldwin: I would think that the court would pay even less attention to us than it does to Parliament.

Senator Godfrey: Oh, quite!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was going to say that this is very, very refreshing. At least we are prepared to share our legal opinions with others, and give friendly advice. Thank you, very much.

Shall we turn then to the next item on the agenda, which is SOR 76/344, 76/382, 76/383, and 76/164, namely, Industrial Milk and Cream Stabilization 1976-77 Regulations, Prune Plum Stabilization Regulations—and I am glad we have something like this going on—Summer Pear Stabilization Regulations and Sweet Cherries Stabilization Regulations.

The letter from Mr. Eglington to Mr. Phillips of July 5, 1976 and a further letter to Mr. Grant of December 10, 1976 and the reply of February 2, 1977, are printed herewith.

[Interprétation]

de l'interprétation donnée à telle loi par le ministre et par son ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Goodale.

M. Goodale: D'un point de vue pratique, c'est une très bonne idée. Je me demande cependant si la loi n'accuserait pas ainsi certaines lacunes dont pourrait se servir quelqu'un de l'extérieur du Parlement se sentant lésé à cause du règlement. Il pourrait à ce moment-là intenter des poursuites judiciaires et prétendre devant les tribunaux qu'il existe vraiment une différence entre «coût de production» et «coût de production en espèces». Pour bien comprendre l'interprétation qui a été donnée à cette expression par le ministère, il est évident que nous devrions en effet nous reporter à ce qui a été dit à la Chambre à ce moment-là, mais s'il existe vraiment une différence entre les deux expressions, elle pourrait tout de même créer une échappatoire entre la loi et le règlement, et le ministre voudrait peut-être en être avisé ou y remédier.

Le sénateur Godfrey: C'est exact, nous devrions lui signaler cette différence, mais nous ne devrions pas trop nous en préoccuper.

M. Baldwin: Nous aimerions peut-être savoir où M. Payne a pris ses renseignements.

Le sénateur Godfrey: Il nous suffit alors d'attirer son attention sur ce fait. Je suis entièrement d'accord avec M. Goodale. Les parties en litige ne l'accepteront jamais. Nous savons que, de toute façon, on interprétera différemment cette expression.

M. Baldwin: Je pense que les tribunaux tiendront encore moins compte de nous que du Parlement.

Le sénateur Godfrey: C'est certain!

Le coprésident (M. McCleave): Cette discussion est très réconfortante. Nous sommes au moins disposés à discuter avec les autres et à donner des conseils amicaux. Merci beaucoup.

Nous passons maintenant au point suivant de l'ordre du jour, les DORS 76/344, 76/382, 76/383 et 76/164, notamment le règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels, le règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux—et je suis heureux que nous ayons à en discuter—le règlement sur la stabilisation du prix des poires d'été et le règlement sur la stabilisation du prix des cerises douces.

Nous annexons au procès-verbal la lettre de M. Eglington à M. Phillips du 5 juillet 1976 et une autre lettre à M. Grant du 10 décembre 1976, ainsi que la réponse de ce dernier du 2 février 1977.

[Text]

July 5, 1976

C. R. Phillips, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
Sir John Carling Building,
Carling Avenue,
OTTAWA, Ontario K1A 0C5

[Interpretation]

le 5 juillet 1976

Monsieur C. R. Phillips
Sous-ministre adjoint
(production et commercialisation)
Ministère de l'Agriculture
Immeuble Sir John Carling
Avenue Carling
OTTAWA (Ontario) K1A 0C5

Re: SOR/76-164, Sweet Cherries Stabilization Regulations SOR/76-195, Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations

Objet: DORS/76-164, Règlements sur la stabilisation du prix des cerises douces; DORS/76-195, Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels

Dear Mr. Phillips:

Monsieur:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of 10th ultimo. (78:21-78:28).

Le Comité a étudié les règlements susmentionnés lors de sa réunion du 10 juin dernier (78:21—78:28).

The Committee was exercised by section 3 of the Milk and Cream Regulations and by section 4 of the Sweet Cherries Regulations. To take section 3(1) of the Milk and Cream Regulations for the sake of exposition. To what does the word "thereto" refer? Is it to the base price or 190% of the base price? By referring to the statute it would appear that "thereto" must refer to 190% of the base price. The Committee appreciates that the statute must prevail but is worried lest regulations, ambiguous in the Committee's eyes in at least this particular, come to be administered by those not mindful of the exact wording of the enabling Act.

Le Comité s'est étonné à la lecture de l'article 3 du règlement sur le lait et la crème et l'article 4 du règlement sur les cerises douces. Prenons par exemple le paragraphe 3(1) du règlement sur le lait et la crème. Dans la version anglaise, à quoi se rapporte le mot «thereto»? Au prix de base ou au 190% du prix de base? Si l'on consulte la loi, il semblerait que «thereto» se rapporte nécessairement au 190% du prix de base. Le Comité est d'avis que la loi doit avoir préséance, mais s'inquiète que des règlements qui lui semble ambigus, du moins en ce qui concerne ce point, n'en viennent à être appliqués par des gens peu soucieux de la formation exacte de la loi habilitante.

The Committee also considered that the Regulations are obscure in speaking of "adding an index", a mathematical exercise not immediately seen to be in conformity with the statute. The Committee considered that if not multiplication but addition is to be resorted to then the Regulations should speak of adding an amount derived from using an index.

Le Comité est aussi d'avis que le règlement est aussi obscur en ce qui concerne «l'addition d'un indice», exercice mathématique qui ne semble pas vraiment en conformité avec la loi. Le Comité est d'avis que si l'on utilise l'addition, plutôt que la multiplication, les règlements devraient alors parler de l'addition d'une somme qu'on aurait déterminée à partir d'un indice.

The method of calculating the two indices involved in these Regulations gave rise to protracted and at times heated discussion centred on the twin discretions, to determine the average cash costs of production over a time period and to estimate ('determine' in the case of cherries) the cash cost of production in the latest production year. The Committee wondered why subsections 3(2) and 4(2) of the two respective Regulations could not have been cast in terms of calculations to be performed by the Board based on facts and not on determinations or estimations. It did not really come to light at the Committee meeting that in connection with the 1975-76 dairy year, the figure arrived at would necessarily be an estimation, but the Committee's point still stands in connection with the 1970-71 to 1974-75 dairy years and the 1970-1974 and 1975 sweet cherries years.

La méthode de calcul des deux indices de ces règlements a donné lieu à des discussions longues et parfois chaudes, quant aux deux pouvoir discrétionnaires dont il est question pour déterminer le coût de production moyen en espèces d'une campagne laitière donnée et pour évaluer («déterminer» dans le cas des cerises) le coût de production en espèce au cours de la dernière année de production. Le Comité s'est demandé pourquoi les paragraphes 3(2) et 4(2) de ces deux règlements n'avaient pas été formulés en termes de calculs que l'Office devrait effectuer en se fondant sur certains faits plutôt que sur des déterminations et des évaluations. On n'a pas vraiment trouvé lors de la réunion du Comité qu'au cours de la campagne laitière 1975-1976, le chiffre auquel on arrivait était nécessairement une évaluation, mais le point soulevé par le Comité vaut toujours en ce qui concerne les campagnes laitières 1970-1971 à 1974-1975, et la période de 1970 à 1974, et l'année 1975, en ce qui concerne les cerises douces.

[Texte]

In relation to section 5(1) of the Sweet Cherries Regulations the Committee wondered if the Board has only a discretion to pay or not to pay 3½¢ per pound or whether it was also meant to have a further discretion to pay an amount less than 3½¢ per pound, i.e. an amount up to and including 3½¢ per pound.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

December 10, 1976

E. P. Grant, Esq.,
A/Asst. Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/76-164, Sweet Cherries Stabilization Regulations

Dear Mr. Grant:

I refer to my letter of 5th July last and to my letters of even date on SOR/76-344, SOR/76-382, and SOR/76-383 (Stabilization Regulations) and SOR/76-235 (Production Cost Index Regulations).

Although the new Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations for 1976-77 avoid the ambiguity to which I referred in my letter of 5th July, the wording of the Sweet Cherries (1975) Stabilization Regulations still stands.

I shall assume, unless I hear to the contrary, that the format as used in the Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations for 1976-77, as possibly further amended, will be used in connection with the 1976 Sweet Cherries season and that I can, therefore, close this file.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

OTTAWA, ONTARIO
K1A 0C5

February 2, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee
of the Senate & of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Re: SOR/76-164, Sweet Cherries Stabilization Regulations

[Interprétation]

Quant au paragraphe 5(1) du règlement sur les cerises douces, le Comité s'est demandé si la Commission avait le seul pouvoir de payer ou de ne pas payer 3½¢ par livre, ou si elle pouvait aussi décider de verser une somme inférieure à 3½¢ par livre, c'est-à-dire une somme de 3½¢ ou moins par livre.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 10 décembre 1976

M. E. P. Grant
Sous-ministre adjoint intérimaire
(Production et marchés)
Ministère de l'Agriculture
OTTAWA.

Objet: DORS/76-164, Règlement sur la stabilisation du prix des cerises douces

Monsieur,

Je me reporte aux lettres que j'ai envoyées le 5 juillet dernier relativement aux DORS/76-344, DORS/76-382 et DORS/76-383 (Règlement sur la stabilisation), et DORS/76-235 (Règlement sur l'indice des coûts de production).

Bien que le nouveau règlement sur la stabilisation du lait et de la crème industriels pour 1976-1977 soit exempt de l'ambiguïté que j'avais signalée dans ma lettre du 5 juillet, le libellé du Règlement sur la stabilisation des cerises douces (1975) n'a pas été changé.

Je vais donc en conclure, sauf avis contraire, que le format utilisé dans le Règlement sur la stabilisation du lait et de la crème industriels pour 1976-1977, à moins qu'il ne soit encore modifié, sera utilisé au cours de la saison des cerises douces de 1976, et que je peux alors fermer ce dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

Le 2 février 1977

M. G. C. Eglington,
Conseiller, Comité mixte permanent du
Sénat de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires,
a/s du Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-164, Règlement sur la stabilisation du prix des cerises douces

[Text]

SOR/76-195, Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations

SOR/76-344, Industrial Milk and Cream Stabilization Regulations, 1976/77

SOR/76-383, Summer Pear Stabilization Regulations

SOR/76-382, Prune Plum Stabilization Regulations

Dear Mr. Eglington:

Your letters of July 5, December 10 and December 17, 1976 about the foregoing regulations have been noted.

It is believed that our letter of today's date about SOR/76-235, Production Cost Index Regulations will be quite useful in explaining procedures and use of terms.

Respecting section 5(1) of the Sweet Cherries Order, it is considered that the Board, when paying, must pay the 3½ cents per pound and the section is cast in the words of the statute.

Thank you very much for your explanatory and useful letters on the regulations. As you have noted, we are making progress and improved clarity has been the result.

Yours sincerely,

F. E. Payne,
A/Assistant Deputy Minister,
Production and Marketing Branch.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that these particular matters are all satisfactorily disposed of with one reservation. I take it from Mr. Payne's reply of February 2, that finessing will continue in the annual redrafting of these regulations. I do, however, think that the comment about the 3.5 cents a pound for sweet cherries requires a little elaboration. The regulation was cast in the permissive, that the board "may" pay 3.5 cents per pound. The statute, Section 10(1)(c) of the Agricultural Stabilization Act, which is what Mr. Payne is referring to in the concluding words of that paragraph where he says in the words of statute:

• 1120

10.(1) Subject to and in accordance with any regulations that may be made by the Governor in Council, the Board may

(c) make such payment for the benefit of producers as the Governor in Council may authorize for the purpose of stabilizing the price of an agricultural commodity at the prescribed price;

Now, I do not think it is accurate to say that the wording of the regulation be in the permissive is in accordance with the

[Interpretation]

DORS/76-195, Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels

DORS/76-344, Règlement de 1976-1977 sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels

DORS/76-383, Règlement sur la stabilisation du prix des poires d'été

DORS/76-382, Règlement sur la stabilisation du prix des prunes à pruneaux

Monsieur,

Nous avons pris connaissance de vos lettres en date du 5 juillet, du 10 décembre et du 17 décembre 1976 relativement aux règlements mentionnés ci-dessus.

Nous croyons que notre lettre d'aujourd'hui concernant le DORS/76-235, Règlement sur l'indice des coûts de production, servira à expliquer les procédures et l'emploi des termes.

Concernant le paragraphe 5(1) du Règlement sur les cerises douces, nous croyons que l'Office, lorsqu'il paye, doit verser les trois cents et demi la livre, et le libellé de l'article cadre avec celui du statut.

Nous vous remercions de vos lettres d'explication relativement aux règlements. Comme vous l'avez noté, nous faisons du progrès et cela aide à préciser davantage le sens du texte.

Nous vous prions, Monsieur, d'agréer l'expression de nos meilleurs sentiments.

Sous-ministre adjoint intérimaire
Direction de la production et de la commercialisation
F. E. Payne

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que l'on a réglé toutes ces questions de façon satisfaisante, sauf dans un cas. D'après la réponse de M. Payne du 2 février, je crois que l'on continuera à user d'artifice dans la révision annuelle de ces règlements. Cependant, le commentaire au sujet du versement de 3.5c. la livre pour les cerises douces nécessite quelques explications. Dans le règlement, il s'agit d'une permission, il stipule que l'Office «peut» verser 3.5c. par livre. M. Payne se reporte au libellé de la loi à la fin de ce paragraphe, et l'article (1)(c) de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles se lit comme suit:

10(1) Sous réserve et en conformité de tout règlement qu'il est loisible au gouverneur en conseil d'édicter, l'Office peut

(c) faire, au bénéfice des producteurs, tout paiement que le gouverneur en conseil peut autoriser afin de stabiliser le prix d'un produit agricole au niveau du prix prescrit;

A mon avis, on ne peut dire que le libellé de l'article du règlement est conforme au libellé de la loi, alors que celui-ci

[Texte]

wording of the statute which is in the permissive. The statute empowers the Board to make payments for the benefit of producers as the Governor in Council may authorize. The Governor in Council has authorized the 3½ cents per pound, and if 3½ cents per pound is to be paid and the Board considers that it must pay the whole 3½ cents, the regulation should be cast in the imperative. The Governor in Council should, in effect, lay the duty upon the Board to pay 3½ cents per pound.

Really it makes no sense to have a regulation which is supposed to be stabilizing an industry and which is going to achieve stabilization by paying out 3½ cents a pound to producers, and then draft the regulation in such a way that the Board has the discretion to pay the 3½ cents or not to pay the 3½ cents, or to pay up to the 3½ cents and not the whole amount. I think what has happened here is that the word "may" has been taken out of its context of authorizing something to be done and has been put in the regulation which is the direction for the Board to go ahead and do it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The "may" is for the Governor in Council; the "must" is for the Board.

Mr. Eglinton: I think that while it is obvious that the Board is paying the 3½ cents, Mr. Payne's attention should be drawn to this in hopes that when they do the next set of regulations the imperative duty will be cast.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that recommendation agreeable to the Committee? I gather it is. Thank you.

The SOR/74-381—The General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations and a letter from Mr. Eglinton to Mr. Sleeman of February 13, 1976, and his reply written in the Sleeman manner. He is about the only one who does it this way—the sort of a memorandum of February 19, six days later—very commendable. And then Mr. Milligan on November 5, 1976 has borrowed some notepaper from Mr. Sleeman and has sent along a further reply. These are printed herewith. Mr. Eglinton.

Standing Joint Committee on Regulations and Other
Statutory Instruments

February 13, 1976

D. J. Sleeman, Esq.,
Legal Services,
Department of Finance,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0G5

Re: SOR/74-381, General Preferential Tariff Rules of
Origin Regulations

Dear Sir:

Thank you for your memorandum of 30th December last which was considered by the Committee at its meeting on 5th instant.

[Interprétation]

est facultatif. La loi donne à l'Office le pouvoir de faire aux producteurs, les paiements que le gouverneur en conseil autorise. Si le gouverneur en conseil autorise le versement de 3½ par livre, et que l'Office juge de son devoir de verser le montant en totalité, le libellé du règlement devrait prendre la forme exécutoire. En fait, le gouverneur en conseil devra obliger l'Office à verser 3½c. la livre.

Il est absurde d'établir un règlement pour stabiliser les prix dans une industrie en effectuant des versements de 3½c. par livre aux producteurs, et de libeller le règlement d'une façon qui laisse à l'Office le pouvoir de payer ou non ces 3½c. ou les payer qu'en partie. Je crois qu'on a considéré le terme «peut» hors de son contexte, qu'on l'a inclus dans le règlement et qu'ainsi l'Office s'est jugé autorisé à faire ou ne pas faire les versements à son gré.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est le gouverneur en conseil qui «peut», l'Office «doit».

M. Eglinton: Bien qu'il soit évident que l'Office verse ces 3½c., il faudrait attirer l'attention de M. Payne sur ce point afin qu'on remédie à cette erreur lors de la rédaction des prochains règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Cette recommandation vient-elle au Comité? Je suppose que oui. Merci.

Le DORS/74-381—Les règles d'origine du tarif de préférence général. Nous avons une lettre de M. Eglinton à M. Sleeman du 13 février 1976 et une réponse rédigée à la façon de M. Sleeman. Il est le seul à rédiger ses lettres de cette façon, sous forme d'une note de service, et il faut souligner qu'il a envoyé sa réponse le 19 février, seulement six jours plus tard. Nous avons ensuite une lettre de M. Milligan, du 5 novembre 1976, qui a emprunté le papier à écrire de M. Sleeman et nous a aussi transmis sa réponse. Ces documents sont annexés au compte rendu. Monsieur Eglinton.

Comité mixte permanent des règlements et autres textes
réglementaires

le 13 février 1976

Monsieur D. J. Sleeman
Services du contentieux
Ministère des Finances
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet: DORS/74-381, Règles d'origine du tarif de préférence général

Monsieur,

J'accuse réception de votre note du 30 décembre dernier, qui a été étudiée par le Comité lors de sa réunion du 5 courant.

[Text]

ing to the beneficiary country, which can include the bed of the territorial sea but not the bed of the Continental Shelf adjacent to that country. Adjacent countries have rights in the Continental Shelf, to the minerals, and to the crustaceans, etc. which dwell therein and thereon. But the bed of the Shelf does not belong under the Geneva Convention to the littoral states.

The Committee considers that an amendment to the Regulations is necessary to give effect to the desired meaning.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,
Counsel.

February 19, 1976

To G. C. Eglington,
Committees and Private Legislation Branch,
Regulations and Statutory Instruments.

From Douglas J. Sleeman,
Legal Services,
Department of Finance.

General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations—
SOR/74-381

Further to your letter of February 13, 1976, I would advise that I have discussed this matter extensively with a solicitor who has done extensive legal work in this very area. It was as a result of such discussions that led to my letter to you of December 30, 1975. In the light of your comments, I am prepared to review the matter further. However, I want to make it clear that if I should come to a conclusion different from that of the Committee's, I do not perceive that I am under any obligation whatsoever to advise the Department concerned that the Committee's views must prevail. I am perfectly willing to examine in good faith anything which the Committee says, but it is my view that my obligations are such that I am to arrive at an independent opinion when giving legal advice to a Department and further, I am not bound by what the Committee or its counsel perceives to be the state of the law.

Douglas J. Sleeman

November 5, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Committees & Private Legislation,
Regulations & Statutory Instruments.

From John S. Milligan,
Legal Services,
Department of Finance

Subject SOR/74-381, General Preferential Tariff Rules of
Origin Regulations.

[Interpretation]

appartenant au pays bénéficiaire, ce qui peut inclure le fond marin de la mer territoriale mais non pas le fond du plateau continental adjascent à ce pays. Les pays adjacents ont des droits relativement au plateau continental, quant aux minerais, aux crustacés, etc., qui s'y trouvent. Mais le fond du plateau n'appartient pas, en vertu de la convention de Genève, aux états riverains.

Le Comité considère qu'un amendement au règlement est nécessaire pour donner effet à la signification désirée.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller
G. C. Eglington

le 19 février 1976

A G. C. Eglington,
Direction des Comités et de la législation privée
Règlements et textes réglementaires

De Douglas J. Sleeman
Contentieux
Ministère des Finances

Règles d'origine du tarif de préférence générale—
DORS/74-381

Suite à votre lettre du 13 février 1976, je vous avise que j'ai discuté de la question en profondeur avec un avocat qui a accompli beaucoup de travail juridique dans ce domaine. Ce sont ces discussions qui avaient donné lieu à ma lettre du 30 décembre 1975. À la suite de vos commentaires, je suis disposé à examiner de nouveau la question. Cependant, j'aimerais préciser que si je parvenais à une conclusion différente de celle du Comité, je ne me sentirais nullement obligé d'aviser le ministère en cause que l'opinion du Comité devrait prévaloir. Je suis tout à fait prêt à examiner en toute bonne foi les observations du Comité, mais j'estime que de par mes obligations, si je parviens à une conclusion différente lorsque je donne un avis juridique à un ministère, je ne suis pas lié par ce que le Comité ou son conseiller juridique perçoivent comme étant la loi.

Douglas J. Sleeman

5 novembre 1976

À Monsieur G. C. Eglington
Comités et législation privée
Règlements et textes réglementaires

DE John S. Milligan
Contentieux
Ministère des Finances

OBJET Règles d'origine du Tarif de préférence générale,
DORS/74-381

[Texte]

Mr. Sleeman's letter to you of November 2 advised that I would be corresponding with the Committee. This transfer left outstanding a matter raised in your letter of July 16, 1975 and July 7, 1976, concerning the use of the phrase "sea-bed of that country" in the above-named Regulations.

I have reviewed the matter and can only agree with the view expressed by my colleague, Doug Sleeman. In light of the rights given to a state by Article 2 of the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf, the phrase "sea-bed of the country" should not be narrowly defined. The Convention created and describes yet another method by which a sea-bed can be "of the" country.

John S. Milligan

Mr. Eglington: I think in this instance, Mr. Chairman, this could be described as a matter for which it is not worth while going to the stake. I still disagree with the view taken by Treasury Board officials that "of the country" aptly or accurately describes the rights which a country has on the Continental Shelf but I think it is such a minor point that it is simply not worth while pursuing any further.

Senator Godfrey: Well, I would have some doubts as to the legal right of any country to unilaterally declare that there is now a 200-mile limit or a 12-mile limit. We believe in the rule of law, so I really think this is a rather delicate subject.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Evidently it got on Mr. Sleeman's nerves judging by the last part of his memorandum of February 19.

Senator Godfrey: I noticed that and I think I agree with Mr. Sleeman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Why, certainly, but...

Senator Godfrey: I think we could say that we are not arguing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Whoever said the contrary?

Senator Godfrey: Yes. I think we should make it perfectly clear that we do agree with Mr. Sleeman that we do not have any particular power, so if he has something to argue about he is not going to be arguing with us.

Mr. Eglington: Well, Mr. Sleeman has moved on.

Senator Godfrey: Oh! Do you want to put it on the record that what he says...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it goes without saying. I do not know why in the world it would be worth while to dig up a whole lot of ancient paper to make those personal remarks.

[Interprétation]

Dans sa lettre datée du 2 novembre, M. Sleeman vous informait que j'entrerais en rapport avec le Comité. Ce geste n'apportait pas de réponse cependant à la question soulevée dans votre lettre du 16 juillet 1975 et dans celle du 7 juillet 1976, sur l'utilisation de l'expression «du fond marin du pays bénéficiaire» dans le règlement susmentionné.

Après avoir étudié la question, je ne peux que corroborer l'opinion exprimée par mon collègue, Doug Sleeman. Étant donné les droits accordés à un état par l'article 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la plate-forme continentale, il ne faut pas restreindre le sens de l'expression «fond marin du pays bénéficiaire». La Convention décrit et institue d'ailleurs une autre méthode permettant de dire qu'un fond marin appartient à un pays «bénéficiaire».

John S. Milligan

M. Eglington: Monsieur le président, c'est une question qui ne vaut pas la peine qu'on s'en préoccupe trop. Je refuse d'admettre avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor que l'expression «du pays bénéficiaire» décrit d'une façon appropriée les droits détenus d'un pays sur le plateau continental, mais j'estime que ce point a tellement peu d'importance qu'il ne vaut pas la peine d'en discuter plus longtemps.

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas sûr qu'un pays ait légalement le droit de fixer unilatéralement une limite de 200 milles ou de 12 milles. Nous croyons au respect de la loi, c'est donc un sujet assez délicat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est évident que cela n'a pas plu à M. Sleeman, si l'on en juge par la dernière phrase de sa note de service du 19 février.

Le sénateur Godfrey: Je l'ai remarqué et je suis d'accord avec M. Sleeman.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, certainement, mais...

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions dire que nous ne nous opposons pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qui a jamais dit le contraire?

Le sénateur Godfrey: C'est exact. Nous devrions préciser nettement que nous convenons avec M. Sleeman que nous ne détenons aucun pouvoir à cet égard et que, s'il veut discuter, il ne pourra le faire avec nous.

M. Eglington: Eh bien, M. Sleeman a déclaré...

Le sénateur Godfrey: Or, voulez-vous dire officiellement que ce qu'il a dit...

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien c'est évident. Je ne puis croire qu'il vaudrait la peine de consulter un tas de vieux documents en vue de faire ces observations personnelles.

[Text]

Senator Godfrey: In other words, he is not bound by what we say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of course he is not bound by it.

Senator Godfrey: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I must say that I always appreciate it when somebody starts fighting back with our counsel. I think that proves some kind of recognition.

• 1125

Senator Godfrey: But when the other side is punching at a feathered cushion, you might as well let him know that he is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, all right.

Mr. Baldwin: We could some time write back and say we are not bound by his opinion either.

Senator Godfrey: No, no!

The Joint Chairman (Senator Forsey): Quite.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-299 is the Montreal Trust Company Regulations with commentary by counsel.

Senator Godfrey: I guess I will put on the record that I am a director of the Montreal Trust Company.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Actually, it should be the Indian Oil and Gas Act, something dealing with the regulations as they relate to the Montreal Trust Company. In any event, there is a commentary and a letter from Mr. Eglington of December 3 and a reply from Mr. Jacques Roy of December 21 of this year and these three documents are herewith printed.

SOR/76-299

PUBLISHED IN PROCEEDINGS, Nov. 30/76 at 5:76

MONTREAL TRUST COMPANY REGULATIONS

Indian Oil and Gas Act

P.C. 1976-1034

July 16, 1976

Criterion 1 (a)

1. No reference is given for the Indian Oil and Gas Regulations, even though, for definitional purposes, they are incorporated into these present Regulations by reference (see Section 2). The Indian Oil and Gas Regulations were made as SOR/66-300, last amended by SOR/74-206.
2. Committee members will recall that the *ultra vires* retroactive effect of the Indian Oil and Gas Regulations, as brought about by SOR/74-206, was validated by the Indian Oil and Gas Act, 23 Eliz. II, cap. 15, Section 3.

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: Autrement dit, il n'est pas du tout lié par ce que nous disons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien entendu, il n'est pas lié.

Le sénateur Godfrey: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Je dois avouer que j'ai toujours aimé voir quelqu'un échanger des vues avec notre conseiller. Cela prouve qu'on nous écoute un peu.

Le sénateur Godfrey: Mais quand l'autre parti tape dans le vide, il serait peut-être préférable de lui dire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Baldwin: Nous pourrions lui répondre en lui disant que nous ne sommes pas liés par son avis non plus.

Le sénateur Godfrey: Non!

Le coprésident (sénateur Forsey): Parfaitement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons au DORS 76-299—Règlements sur la Montreal Trust Company, accompagné des commentaires de notre conseiller.

Le sénateur Godfrey: Je me dois de signaler que je suis un des directeurs de la Montreal Trust Company.

Le coprésident (M. McCleave): En réalité il devrait s'agir de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, et de ses règlements touchant la Montreal Trust Company. De toute manière, il y a un commentaire et une lettre de M. Eglington en date du 3 décembre, ainsi qu'une réponse de M. Jacques Roy en date du 21 décembre dernier, que nous faisons figurer ci-après.

DORS/76-299

PUBLIÉ AUX PROCÈS-VERBAUX, 30 novembre 1976, 5:76

RÈGLEMENT SUR LA MONTREAL TRUST COMPANY

Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes

C.P. 1976-1034

Le 16 juillet 1976

Critère 1(a)

1. Aucun renvoi n'est précisé pour ce qui est du Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes, même s'il est mentionné dans le règlement à titre de référence (*voir article 2*). Le Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes a été enregistré sous le numéro DORS/66-300, et a été modifié pour la dernière fois par le DORS/74-206.
2. Les membres du Comité se rappelleront sans doute que l'effet rétroactif qui donnait le DORS/74-206 à ce règlement et qui était alors considéré comme *ultra vires*, a par la suite été confirmé aux termes de la Loi sur le pétrole et

[Texte]

3. This present dispensing Regulation in favour of the Montreal Trust Company is expressed to be made pursuant to Section 4 (a) of the Indian Oil and Gas Act which reads:

“The Governor in Council may make regulations

(a) *respecting* the granting of leases, permits and licences for the exploitation of oil and gas in Indian lands and the terms and conditions thereof . . .”

This provision does not, either expressly or by necessary intendment, extend to the making of separate regimes governing individual permit holders. Consequently, this present Regulation must be accounted another example of an exercise of the dispensing power under cover of the word “*respecting*.”

4. The provisions purportedly dispensed with in favour of the Montreal Trust Company are as follows:

(i) *Subsection 7 (2)*

“Where available oil and gas rights are to be disposed of by the Chief Officer, he shall

(a) under such specified terms and conditions as he sees fit, invite tenders, by public advertisement or by such other method as he may consider advisable, for the oil and gas rights underlying a parcel of land and may issue a contract to the person submitting the highest tender in accordance with the invitation;

(b) in his discretion, reject all tenders; and

(c) with respect to a parcel of land for which no tender has been received, issue, during the period of six months following the opening date of the original tender, a contract for that parcel to a person submitting an offer on the same terms and conditions as stated in the original invitation to tender.”

(ii) *Subsection 15 (1)*

“A permittee who has complied with the terms of the permit may select up to one-half of the permit area relinquished for an oil and gas lease or leases unless other entitlement is expressed in the conditions of the invitation to tender issued under section 7.”

(iii) *Subsection 15 (2)*

“An application for a lease shall be accompanied by the first year's lease rental and shall be made to the Chief Officer during the term of the permit or any extension thereof.”

[Interprétation]

le gaz des terres indiennes, 23 Elizabeth II, chapitre 15 article 3.

3. Ce règlement de dispense accordé à la Montreal Trust Company est réputé fait conformément au paragraphe 4(a) de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes qui se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(a) concernant l'octroi et les modalités de baux, de permis et de licences pour l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes;»

Toutefois, cette disposition ne prévoit pas explicitement ou implicitement, l'établissement de régimes distincts pour certains détenteurs de permis. Par conséquent, ce Règlement doit être considéré comme étant un autre exemple de l'exercice d'un pouvoir de dispense sous-entendu dans le mot «concernant».

4. Cette dispense accordée à la Montreal Trust Company visait les dispositions suivantes:

(i) Paragraphe 7(2)

«Lorsque le fonctionnaire en chef doit aliéner des droits sur le pétrole et le gaz disponibles, il doit,

(a) selon les termes et conditions prescrits qu'il jugerait opportuns, solliciter des offres, par avis public ou toute autre méthode qu'il peut estimer recommandable pour les droits de pétrole et de gaz sous-jacents à un terrain, et peut octroyer un contrat à la personne qui présente la soumission la plus élevée conformément à l'appel d'offres;

(b) à sa discrétion, rejeter toutes les soumissions; et

(c) en ce qui concerne un terrain pour lequel aucune soumission n'a été présentée, octroyer, dans les six mois qui suivent l'expiration du délai initial de l'appel d'offres, un contrat pour ce terrain à une personne qui présente une soumission aux mêmes conditions et termes prescrits dans l'appel d'offres initial.»

(ii) Paragraphe 15(1)

«Un titulaire de permis qui s'est conformé aux conditions du permis aura le droit de choisir jusqu'à la moitié de la zone de permis rétrocédée contre une concession ou des concessions de pétrole et de gaz, à moins qu'un autre titre ne soit mentionné dans les conditions de l'appel d'offres en vertu de l'article 7.»

(iii) Paragraphe 15(2)

«Une demande de concession doit s'accompagner de la redevance fixe de la concession pour la première année et s'adresser au fonctionnaire en chef durant la période de validité du permis ou de toute prolongation de ce dernier.

[Text]

[Interpretation]

December 3, 1976

Le 3 décembre 1976

Monsieur Jacques Roy,
Director, Legal Services,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA.

Monsieur Jacques Roy
Directeur, Contentieux
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien
OTTAWA

Re: SOR/76-299, Montreal Trust Company Regulations

Sujet: DORS/76-299—Règlement sur la Montreal Trust Company

Dear Monsieur Roy:

Monsieur,

The Committee considered the above Regulations on November 30th.

The Committee could not see how section 4(a) of the Indian Oil and Gas Act either expressly or by necessary intendment extends to the making of separate sets of rules governing individual permit holders. Consequently, the Committee viewed these present Regulations as a purported exercise of the dispensing power in favour of the Montreal Trust Company.

Lors de l'étude du règlement susmentionné le 30 novembre dernier, le Comité s'est demandé comment le libellé ou la teneur de l'alinéa 4a) de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes a pu donner lieu à l'établissement de règlements distincts concernant certains détenteurs de permis. En conséquence, le Comité a jugé que le règlement actuel constituait un exercice implicite du pouvoir de dispense en faveur de la Montreal Trust Company.

It may be the case, however, that the Committee has misconceived the meaning of section 4(a) of the Act, and I shall be glad if you will kindly advise the precise authority within section 4(a) which premits of the making of the Regulations under reference.

Dans l'éventualité où le Comité aurait mal interprété l'alinéa 4a) de cette loi, j'aimerais que vous précisiez l'autorisation précise aux termes de l'alinéa 4a), qui autorise l'établissement dudit règlement.

Yours sincerely,

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

G. C. Eglington

Ottawa, Ont. K1A 0H4
January 21st, 1977

Ottawa, Ontario K1A 0H4
Le 21 janvier 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Room 314, Victoria Building,
140 Wellington Street,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des
Règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Bureau 314, Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

SOR/76-299, Montreal Company Regulations

DORS/76-299, Règlement sur la Montreal Trust Company

Dear Mr. Eglington:

Monsieur,

Reference is made to your letter of December 3, 1976.

Nous nous reportons à votre lettre du 3 décembre 1976.

The above-noted Regulations were necessary to enable the Company to obtain leases where it had inadvertently overlooked the time limits for applying for a lease under the Indian Oil and Gas Regulations made pursuant to section 57(c) of the *Indian Act*. Under those Regulations, the Company was entitled to a lease if it applied for a lease before its permit expired. The Department and the Band Council involved were in agreement that the Company should be granted a lease notwithstanding that the time limitation had expired. There

Le Règlement susmentionné a été nécessaire pour permettre à la Compagnie d'obtenir des concessions lorsque, par inadvertance, on avait dépassé le délai prévu pour demander une concession en vertu du Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes, établi en conformité du paragraphe 57(c) de la Loi sur les Indiens. Aux termes de ce Règlement, la Compagnie avait droit à une concession à condition de la demander avant que son permis n'expire. Le Ministère et le Conseil de la Bande impliquée étaient d'accord

[Texte]

were no provisions to extend the time limitation under the Indian Oil and Gas Regulations; an amendment would have been necessary. Since the authority to deal with dispositions of oil and gas underlying surrendered Indian lands under the provisions of the *Indian Act* were spent in view of the new *Indian Oil and Gas Act*, the Montreal Trust Company Regulations were made pursuant to that Act.

I trust that the above information will be helpful.

Jacques Roy,
Director, Legal Services.

Mr. Eglington: In this instance, Mr. Chairman, Mr. Roy has told us why these regulations were made under the Indian Oil and Gas Act and not under the Indian Act. Members will remember that the Indian Oil and Gas Act was passed in order to give retroactive validity to certain illegal regulations, *ultra vires* regulations, but Mr. Roy has not answered the question which the Committee put to him, which was, where does the authority come to make these particular regulations which have the effect of dispensing from the Oil and Gas regulations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, should he be asked about that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, he should be asked whether or not is a new version of the recorded message or whether, in fact, Mr. Roy is still instruments officer; I am not too clear. Some instruments officers have been replaced in accordance with Mr. Basford's proposal to the Committee; some of them are still in service.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But you have somebody to deal with over there?

Mr. Eglington: Well, I continue to write to Mr. Roy until I am informed otherwise.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You will go back to him with some pressure for further elucidation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Clarification?

The Joint Chairman (Senator Forsey): It does not look satisfactory at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-374, SOR/76-658 and SOR/77-53, the Ships' Deck Watch Regulations and the commentary of counsel is printed herewith.

[Interprétation]

sur le fait que l'on devait accorder une concession à la Compagnie malgré l'expiration du délai. Le Règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes ne contenait pas de dispositions en vue de prolonger le délai. Une modification aurait été nécessaire. Puisque l'autorisation de s'occuper des dispositions relatives au pétrole et au gaz se trouvant dans les terres indiennes cédées en vertu de la Loi sur les Indiens a été octroyée en vertu de la nouvelle Loi concernant le pétrole et le gaz des Indiens, le Règlement sur la Montreal Trust Company a été établi conformément à cette loi.

En espérant que les renseignements susmentionnés vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du contentieux
Jacques Roy

M. Eglington: En l'occurrence, monsieur le président, M. Roy nous dit pourquoi ces règlements ont été établis en vertu de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et non pas en vertu de la Loi sur les Indiens. Vous vous souviendrez que la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes a été adoptée afin de conférer une validité rétroactive à certains règlements illégaux, à des règlements *ultra vires*, mais M. Roy ne répond pas à la question posée par le Comité, à savoir qui a autorisé l'établissement de ces règlements qui, en fait, dispensent des règlements sur le pétrole et le gaz.

Le coprésident (M. McCleave): Devrions-nous vraiment lui poser la question, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, nous devrions lui demander si oui ou non il s'agit d'une nouvelle version du message enregistré ou si, en fait, M. Roy est toujours agent des textes réglementaires; ce n'est toujours pas clair pour moi. Certains agents des textes réglementaires ont été remplacés, conformément à la proposition faite au Comité par M. Basford; certains sont toujours en fonction.

Le coprésident (M. McCleave): Mais vous avez toujours quelqu'un à vous adresser là-bas?

M. Eglington: Je continuerai d'écrire à M. Roy jusqu'à preuve du contraire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous insisterez pour qu'il vous donne des renseignements supplémentaires?

Le coprésident (M. McCleave): Des précisions?

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela n'a pas l'air du tout satisfaisant.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons au DORS 76-374, DORS 76-658 et DORS 77-53—Règlements sur les quarts à la passerelle des navires, et nous faisons figurer le commentaire de notre conseiller ci-après.

[Text]

SOR/76-374

SHIPS' DECK WATCH REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1976-1413

February 8, 1976

SOR/76-374, SOR/76-658, SOR/77-53—Ships' Deck Watch Regulations and amendments

1. A footnote reference appears for the International Regulations for Preventing Collisions at Sea referred to in section 7(2)(g) and (h) (page 1740 of the Gazette). This is not because the Committee's point about footnote references to subordinate legislation referred to in statutory instruments has been won. It is simply because the International Regulations for Preventing Collisions at Sea do not appear under that name in the index to Part II of the Canada Gazette. They appear as Schedule A to the "Collision Regulations", SOR/65-395, which Collision Regulations are indexed under that name. By SOR/77-53 the reference to the "International Regulations for Preventing Collisions at Sea" has been deleted and replaced by "Collision Regulations". The footnote reference has now been dropped.

2. The effective date of these Regulations has been postponed to January 1, 1977 by SOR/76-658.
3. The authority for these Regulations in section 400 of the Act (which is drafted in antiquated terms) is pretty thin and will have to depend upon the phrase "manning of steamships" and other odd words drawn from paragraphs (a)—(s) of subsection 1. Given the antiquated nature of the statute, the clear necessity for some such regulations as the present, and the eventual replacement of the Act, the Committee may wish to be easily satisfied as to vires. The authority may not in one sense be ample or even adequate, but it is probably sufficient.

The authority in section 730 is explicit in respect of the waters to which that section applies.

4. The drafting of sections 10 and 11 of the Regulations in permissive terms may give rise to disquiet. The whole purpose of these Regulations is safety and yet the Minister may accept a certificate or licence under section 10 and then decline to refuse to accept it (i.e. proceed to accept it) under section 11, even when he is of the opinion that the holder does not possess the skills, abilities or experience for the performance of the duties concerned. Similarly, he may decline to cancel a warrant even when he forms so distinctly unfavourable an opinion. It might be thought better that section 10 should read:

[Interpretation]

DORS/76-374

RÈGLEMENT SUR LES QUARTS À LA PASSERELLE DES NAVIRES

Loi sur la marine marchande au Canada

C.P. 1976-1413

8 février 1977

DORS/76-374, DORS/76-658—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires et amendement

1. On remarque une note en bas de page faisant référence aux Règles internationales pour prévenir les abordages en mer, qui sont citées à l'article 7 (2) g) et h) (page 1740 de la Gazette). Ceci ne signifie pas que le point de vue du Comité, selon lequel il faut citer dans des notes de référence en bas de page les lois mentionnées dans les textes réglementaires, l'ait emporté. Cette note indique simplement que les Règles internationales pour prévenir les abordages en mer ne figurent pas sous ce nom dans l'index de la Partie II de la Gazette du Canada. Elles se trouvent à l'Annexe A des «Règles sur les abordages», DORS/65-395, qui sont répertoriées dans l'index de la Gazette sous la dénomination «Abordages—Règles». Dans le DORS/77-53 la référence aux Règles internationales pour prévenir les abordages en mer a été remplacée par la référence aux Règles sur les abordages. La note en bas de page a été omise.

2. L'entrée en vigueur de ces Règles a été fixée au 1^{er} janvier 1977 par DORS/76-658.
3. L'un des textes habilitants pour ces Règles, à savoir l'article 400 de la Loi (qui est rédigée en termes désuets) manque visiblement de rigueur et se fonde sur des tournures telles que «l'armement en hommes des navires à vapeur» et d'autres expressions curieuses qui figurent aux alinéas a) à s) du paragraphe (1). Compte tenu du caractère archaïque du texte de loi, mais aussi de la nécessité évidente de telles règles à l'heure actuelle et de l'inévitable modification de la Loi, le Comité acceptera sans difficulté cette Loi en tant que texte habilitant. Bien qu'il manque manifestement d'ampleur ou même de pertinence, il est sans doute suffisant.

Le texte habilitant de l'article 730 est explicite en ce qui concerne les zones maritimes où cet article trouve application.

4. La rédaction, en termes équivoques, des articles 10 et 11 des Règles pourrait susciter des difficultés d'interprétation. Ces Règles n'ont d'autre objet que la sécurité et pourtant, le Ministre peut accepter un certificat ou une licence, en vertu de l'article 10, et alors, s'abstenir de refuser (c'est-à-dire l'accepter) en vertu de l'article 11, même lorsqu'il estime que le détenteur ne possède pas les connaissances, les capacités ou l'expérience voulues pour remplir les fonctions dont il s'agit. De même, il peut refuser d'annuler un brevet, même s'il a formé une opinion aussi nettement défavorable. Il pourrait sembler préférable de rédiger ainsi l'article 10:

[Texte]

For the purposes of subsection 8(1), but subject to section 11, the Minister *shall* . . .

and that the word “may” in section 11(1) should be replaced by the word “shall”. In this way discretion would be limited to proper safety considerations and the satisfaction of enumerated standards. Unsafe people would more definitely be kept off bridges. The word “may” in its context in section 11(2) is a reproduction of the statutory language of section 569 of the Act and the power given is properly limited to the circumstances contemplated by Part X of the Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, members of the Committee, on point number one. Any commentary?

Mr. Eglington: I merely inserted that, Mr. Chairman, to alert members of the Committee to the fact that because a footnote reference to other regulations appeared, it did not mean that we had won the battle and, in fact, the title in the regulation was changed by amendment and then the footnote was dropped, so the Privy Council Office is maintaining its traditional posture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And how would you propose that we try to deal with it?

Mr. Eglington: Well, I suppose we could simply write to Colonel Chassé and Mr. Scott and let them know that the Committee still stands by its previous position.

Senator Godfrey: Did we have these people before us on this point?

Miss Mayrand (Legal counsel to the Committee): No.

Senator Godfrey: I still think it is time we called them up here. If we are proposing something and they are not doing anything, just keeping on writing and having them write back, would we be further ahead if we got them here as witnesses and asked what were the arguments?

Mr. Eglington: It was raised in the report so perhaps we could ask them to come and say what, if anything, they propose to do about the sections of the report that affect the mechanics of putting out the regulations.

Senator Godfrey: Yes, something or other. And finally, I think that we may be more effective as we were with Mr. Basford, by getting them up and just talking it over, rather than just carry on correspondence through counsel on these points. We can assemble a number together and say: “Why do you not adopt this practice?”

• 1130

The Joint Chairman (Senator Forsey): I quite agree. I think it is high time we drove in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. So I gather this seems to be the mood of the Committee, that counsel, if he would, prepare the several points that should be taken up and give them proper notice. Then we could arrange a meeting very shortly to deal with them.

[Interprétation]

Aux fins du paragraphe 8 (1), mais en conformité de l'article 11, le Ministre *doit* . . .

de même, le mot «peut» de l'article 11 (1) devrait être remplacé par le mot «doit». Le pouvoir discrétionnaire serait ainsi limité aux mesures de sécurité indiquées et à l'application de critères spécifiques. Les individus dangereux seraient plus sûrement écartés des passerelles. Le mot «peut» dans l'article 11 (2), est une reproduction de la terminologie statutaire de l'article 569 de la Loi et les pouvoirs accordés au Ministre sont strictement limités aux circonstances prévues dans la Partie X de la Loi.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, messieurs, des commentaires sur le premier point?

M. Eglington: je signale simplement aux membres du Comité qu'une note en bas de page faisant référence à d'autres règlements ne signifie pas que nous avons gagné la bataille; en fait, le titre du Règlement a été amendé et la note en bas de la page omise, si bien que le bureau du Conseil privé persiste dans son attitude traditionnelle.

Le coprésident (M. McCleave): Et que proposez-vous que nous fassions pour régler ce problème?

M. Eglington: Je suppose que nous pourrions tout simplement écrire au colonel Chassé et à M. Scott pour leur faire savoir que la position du Comité reste toujours la même.

Le sénateur Godfrey: Sont-ils venus témoigner à ce sujet?

Mlle Mayrand (Conseiller juridique du Comité): Non.

Le sénateur Godfrey: Je pense toujours qu'il est temps que nous les convoquions. Si nous proposons quelque chose et qu'ils ne font rien, si nous ne faisons qu'écrire et eux répondre, progresserions-nous si nous les faisons venir comme témoins et leur demandions quels sont leurs arguments?

M. Eglington: Nous avons évoqué cette question dans le rapport, nous pourrions peut-être leur demander de venir et de nous dire ce qu'ils se proposent de faire au sujet des parties du rapport touchant les mécanismes d'établissement des Règlements.

Le sénateur Godfrey: Oui, qu'ils nous répondent d'une manière ou d'une autre. Je pense que nous gagnerions en efficacité en les faisant venir et en en discutant avec eux, comme nous l'avons fait avec M. Basford, plutôt que de nous contenter d'un échange de correspondance par l'intermédiaire de notre conseiller. Nous pouvons en rassembler quelques-uns et dire: «Pourquoi n'adoptez-vous pas cette pratique?».

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord. Il est grand temps que nous fassions un pas de plus.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Donc, semble-t-il, le Comité veut que notre conseiller prépare la liste des différents points en litige et prévienne les intéressés. Nous pourrions alors très rapidement mettre une réunion sur pied.

[Text]

Mr. Eglington: Well, I had extensive discussions with Colonel Chassé and Mr. Scott, I think it was last May or June, and they indicated that they are certainly reviewing their practices, and so on, and then the reports come out in the meantime, and they are both very pleasant people so I cannot see obstacle in them coming and discussing it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Even if they were inpleasant they would have to come and I think discuss the matters that concern the Committee.

The Safe Manning Regulations are in SOR/76—659 and SOR/76-375.

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Chairman, we did not finish the ships.

The Joint Chairman (Mr. Cleave): No, we really did not because I had simply called point number one. You are right. Thank you, Mr. Eglington.

Point number two, that is a point of information. Point number three.

Mr. Eglington: Well, in this instance I think that if the matter ever came to litigation the legal officers for the Ministry of Transport might have to do some scratching around to justify a court as to the validity of the regulations, but I think that in the ultimate they could manage it.

Section 730 which is, of course, a much later drafting than Section 400 is explicit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Point number four.

Mr. Eglington: Well, in this instance we are back to the drafting of regulations in the permissive from what I understand is the fear or the objection of casting duties upon a minister. But it really seems to be at variance with what is the obvious purpose of the regulation, which is safety, to give the minister a discretion not to refuse to accept a certificate or licence or warrant which he does not regard as indicating that the person possesses the skills, abilities, or experience for the duties concerned. It gives the minister a discretion to allow an unsafe person on the ship.

Senator Godfrey: Well, I think that is a case where the drafting certainly would be better if they adopted Mr. Eglington's suggestion. We should draw it to their attention, but I would not get too excited about it. It is not one of those things that we need follow up, but I suggest that we should be saying something.

Mr. Eglington: No, right. I agree. I think the Committee should keep harking at every opportunity on the permissive drafting "in the opinion of" or "to the satisfaction of".

Senator Godfrey: In fact, the minister will refuse it from a practical point of view, but still it should be "shall."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. And now we turn to SOR/76-375 and SOR/76-659, the Safe Manning Regulations and amendments, and the commentary of counsel, three points, printed herewith.

[Interpretation]

M. Eglington: J'ai eu de longues discussions avec le colonel Chassé et M. Scott en mai ou en juin dernier, et ils m'ont indiqué qu'ils révisaient leurs pratiques. Les rapports ont été publiés depuis. Ce sont deux personnes très agréables, et je ne vois pas d'obstacle à ce qu'ils viennent en discuter avec nous.

Le coprésident (M. McCleave): Même s'ils étaient désagréables, il leur faudrait venir discuter des questions qui préoccupent le Comité.

Le Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité se trouve dans le DORS/76-659 et le DORS/76-375.

M. Eglington: Je m'excuse, monsieur le président, nous n'en avions pas terminé avec les navires.

Le coprésident (M. McCleave): Non, nous n'avions pas vraiment fini, car je n'avais demandé des commentaires qu'au sujet du premier point. Vous avez raison. Je vous remercie, monsieur Eglington.

Le deuxième point n'est qu'un renseignement. Le point numéro trois.

M. Eglington: S'il y avait litige dans ce cas, les agents juridiques du ministère des Transports auraient peut-être quelques difficultés à justifier devant un tribunal la validité du règlement, mais je crois qu'en fin de compte ils y arriveraient.

L'article 730, dont la déclaration est bien postérieure à celle de l'article 400, est par contre plus explicite.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Le point numéro 4.

M. Eglington: Il s'agit encore de la rédaction de règlements en termes équivoques de peur, si j'ai bien compris, d'imposer des devoirs au ministre. Mais cela semble contredire l'objet du règlement qui est la sécurité, car on donne au ministre la possibilité de ne pas refuser un certificat ou une licence lorsqu'il estime que la personne ne possède pas les connaissances, les capacités ou l'expérience voulues pour remplir les fonctions dont il s'agit. Cela donne au ministre le pouvoir d'autoriser des personnes dangereuses sur les navires.

Le sénateur Godfrey: Ce texte serait certainement moins équivoque si la proposition de M. Eglington était adoptée. Nous devrions attirer leur attention, mais je ne me fais pas trop d'illusions. C'est une de ces choses qu'il nous faut suivre constamment, mais je propose que nous disions quelque chose.

M. Eglington: Je suis d'accord. Le Comité devrait faire entendre sa voix chaque fois que des expressions équivoques comme «de l'avis de» ou «à la satisfaction de» sont utilisées.

Le sénateur Godfrey: En fait, d'un point de vue pratique, le ministre refusera, mais il n'en reste pas moins que cela devrait être «doit».

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Nous passons maintenant au DORS/76-375 et au DORS/76-659,—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité—

[Texte]

SAFE MANNING REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1976-1414

November 8, 1976

SOR/76-375, SOR/76-659—Safe Manning Regulations and amendment

Criteria 1(a)

1. Sections 5(4) and 6(2) of the Regulations are drafted in such a way as to permit the Board of Steamship Inspection to

- (i) dispense with the regulatory requirements referred to in the case of a particular ship;

- (ii) increase those requirements in an individual case;

- (iii) dispense with the requirements in a class of cases affecting more than one ship;

- (iv) increase the requirements in a class of cases affecting more than one ship.

No authority exists in section 400 of the Shipping Act for the Governor in Council to grant to or devolve upon or delegate to the Board such powers. The instance (i) above amounts to the conferring of an authority to dispense with the law in the absence of statutory sanction and instances (ii), (iii) and (iv) amount to a sub-delegation of rule-making power to the Board, for which no provision exists in the Act. Section 400 of the Act does, of course, hinge on the word "respecting" and the Committee has objected to the conferring of the same types of powers on the same Board under cover of the same word in the same section on an earlier occasion, to no avail. (SOR/73-439, Steamship Machinery Construction Regulations)

2. Section 10(4)

The Committee has in another context (Agricultural Marketing inspectors) considered it to be fairer that the inspected person be required to allow the copying of entries, than that he be compelled to furnish copies. It may well be, however, that such an obligation is customary in the shipping world, and any intricate copyright problems might be avoided by the present formula.

3. The effective date for these Regulations has been postponed to January 1, 1977 by SOR/76-659.

Mr. Eglington: Well, the first one, Mr. Chairman, is a point that has, in fact, been commented upon in the report. It is the same section, same power, same method.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

[Interprétation]

Modifications,—et nous faisons figurer les trois commentaires de notre conseiller ci-après.

RÈGLEMENT SUR L'ARMEMENT EN HOMMES EN VUE DE LA SÉCURITÉ

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1976-1414

Le 8 novembre 1976

DORS/76-375, DORS/76-659—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité et Modification

Critère 1a)

1. Les paragraphes 5(4) et 6(2) des présents règlements sont rédigés de façon à permettre au Bureau d'inspection des navires:

- (i) de dispenser un navire particulier des prescriptions dont il est fait mention;

- (ii) d'augmenter le nombre de ces prescriptions dans des cas individuels;

- (iii) de dispenser des prescriptions dans une catégorie de cas s'appliquant à plusieurs navires;

- (iv) d'augmenter le nombre de prescriptions pour une catégorie de cas s'appliquant à plusieurs navires.

L'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada n'autorise pas le gouverneur en conseil à accorder, à déléguer ou à transmettre au Bureau de tels pouvoirs. Le sous-alinéa ci-dessus équivaut à conférer le pouvoir de dispenser de la Loi en l'absence d'autorisation statutaire et les sous-alinéa (ii), (iii) et (iv) équivalent à une sous-délégation au Bureau du pouvoir d'établir des règlements lorsqu'il n'existe pas dans la loi de dispositions à cet égard. Bien entendu, dans l'article 400 de la loi, tout s'articule sur le mot «concernant» et le Comité s'est déjà opposé, sans résultat, à ce que le genre de pouvoirs soit conféré au même Bureau en invoquant les mêmes termes du même article. DORS/73-439, Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur).

2. Paragraphe 10(4)

Dans un autre contexte (inspecteurs de l'Organisation de la vente dans le domaine de l'agriculture), le Comité a considéré qu'il serait plus équitable que la personne inspectée soit tenue de permettre qu'on copie les inscriptions au livre de bord plutôt que d'en fournir elle-même la copie. Toutefois, il se peut très bien qu'une telle obligation soit habituelle dans le monde de la marine et la présente formule peut permettre d'éviter tout problème compliqué de droits d'auteur.

3. DORS/76-659 reporte au 1^{er} janvier 1977 la date de prise d'effet de ce règlement.

M. Eglington: Le premier point, monsieur le président, a déjà fait l'objet de commentaires dans le rapport. C'est le même article, le même pouvoir, la même méthode.

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

[Text]

Mr. Eglington: We can, I suppose, point that out to the department to show them that we are still pursuing them.

The second point I think we should find out is, what is the maritime custom in the matter?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And third is a point of information.

SOR/76-496, the Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations under the Livestock Feed Assistance Act. And having said all that, I have spoken more than the commentary of counsel which is printed herewith:

SOR/76-496

FEED GRAIN TRANSPORTATION AND STORAGE
ASSISTANCE REGULATIONS, amendment

Livestock Feed Assistance Act

P.C. 1976-1909

December 16, 1976

The preamble fails to cite the precise section of the Livestock Feed Assistance Act pursuant to which these Regulations were made. The section is section 19 of the Livestock Feed Assistance Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is probably an oversight now. Am I not correct in assessing it that way, because the government departments have been pretty co-operative?

Mr. Eglington: Well, particularly Agriculture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. So a small rap on the knuckles, but otherwise, Department of Agriculture out there, we thank you for your co-operation in the past.

• 1135

SOR/76-507 is the Maritime Pollution Claims Fund Regulations and a letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of January 5 of this year, and her reply of January 26 of this year.

January 5, 1977

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-507, Maritime Pollution Claims Fund Regulations, amendment

Dear Mrs. Temple:

I note that the above amendment has the effect of revoking all of the substantive parts of the Regulations except those two sections (7 and 8) which relate to the paying of interest under section 751(2) of the Shipping Act and the crediting of interest.

[Interpretation]

M. Eglington: Je suppose que nous pouvons le signaler au ministère pour lui montrer que nous n'avons pas du tout abandonné la partie.

Pour le deuxième, nous devrions trouver quelle est la coutume maritime en la matière?

Le coprésident (M. McCleave): Et le troisième est un point de renseignement.

DORS/76-496, Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes—Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme. Ayant dit cela, j'en ai dit plus que n'en contient le commentaire de notre conseiller, que nous faisons figurer ci-après:

DORS/76-496

RÈGLEMENT SUR L'AIDE AU TRANSPORT ET À
L'EMMAGASINAGE DES PROVENDES—Modification

Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme

C.P. 1976-1909

Le 16 décembre 1976

Le préambule ne mentionne pas l'article précis de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme en vertu duquel ce règlement a été établi. C'est l'article 19 de la Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit probablement d'une négligence. Je ne pense pas me tromper en le supposant, car les ministères du gouvernement ont fait preuve de collaboration?

M. Eglington: Oui, surtout le ministère de l'Agriculture.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Donc un petit rappel à l'ordre, mais autrement, Agriculture Canada, nous vous remercions de votre collaboration passée.

Le DORS/76-507 porte sur le règlement sur la caisse des réclamations de la pollution maritime, et nous faisons figurer ci-après une lettre de M. Eglington adressée à M^{me} Temple en date du 5 janvier de cette année, et sa réponse en date du 26 janvier.

Le 5 janvier 1977

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/76-507, Règlement sur la Caisse des réclamations de la pollution maritime-modification

Madame,

Je constate que la modification susmentionnée a pour effet d'abroger toutes les dispositions de fond du Règlement, à l'exception des deux articles (7 et 8) relatifs au calcul et au paiement d'un intérêt, conformément au paragraphe 751(2) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

[Texte]

When placing this amendment before the Committee, I would like to be able to explain the reason why payment into the Fund has been discontinued, and I shall appreciate receiving this information.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

January 26, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel Standing Joint Committee on Regs.
and Other Statutory Instruments

c/o The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario

Re: SOR/76-507, Maritime Pollution Claims Fund
Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

In accordance with the general statements made when Part XX of the Canada Shipping Act was established, the Minister suspended the collection of the levy by means of this amendment to the regulations because the Fund had reached approximately \$40 million. I understand that this is the approximate figure considered necessary to cover potential claims on the Fund taking into consideration the interest that would be continued to be earned on this capital sum.

Yours very truly

Department of Justice
Departmental General Counsel
Transport Canada
Legal Services Group
(for) per M. D. Temple (Mrs.)
Legal Adviser (DGCT)

Senator Godfrey: I was wondering whether we were just being a little nosy here. What criteria were we after when we asked for that information? What had we in mind?

Mr. Eglington: I well think it is fair to say, Senator Godfrey, no particular criteria—it is just that one has to sometimes get some background information to understand the regulation in the first place before any sense can be made of it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I can remember taking part in the debate when this matter was before the House of Commons. Mr. Béchard, were you in on the debate? I am not sure, but in any event Mr. Jamieson had piloted the bill through the Commons, and it was a question of setting up a fund and of determining how much should be paid into the fund to make it a viable type of operation, and it gave everybody a great deal of difficulty. It really had to be almost by guess as to what should be paid in there to make the fund a proper type of fund, and I am not surprised at the difficulty that our counsel has had with regard to it. But it is really not an occasion where you shake a finger at anybody, because people were operating in the dark in this particular field a couple of years back.

[Interprétation]

Lorsque je présenterai cette modification au Comité, je voudrais pouvoir expliquer pourquoi on a cessé de contribuer à la Caisse, et vous demande donc de me faire parvenir des renseignements à ce sujet.

Veuillez agréer, madame, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

Le 26 janvier 1977

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat du Canada
Édifice du Parlement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-507, Règlement sur la Caisse des réclamations de la pollution maritime—Modification

Monsieur,

Conformément aux déclarations générales faites lors de l'établissement de la Partie XX de la Loi sur la marine marchande du Canada, le ministre a cessé de percevoir la contribution en faisant modifier le Règlement, étant donné que les fonds de la Caisse s'élevaient à \$40 millions. On me dit que ce montant correspond à peu près à ce qui est jugé nécessaire pour répondre aux réclamations éventuelles adressées à la Caisse, compte tenu de l'intérêt que continuerait à produire ce capital.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

M. D. Temple (M^{me})
Conseiller juridique (CJSTC)
Ministère de la Justice
(pour) Service du contentieux
Conseillers supérieurs de
Transports Canada

Le sénateur Godfrey: Je me suis demandé si nous n'exagérons pas un peu. Quels critères cherchions-nous en posant cette question? A quoi pensions-nous?

M. Eglington: Je crois qu'il est juste de dire, sénateur Godfrey, qu'il n'y avait pas de critère particulier—simplement, il faut avoir quelques renseignements d'ordre général pour comprendre ce règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Je me souviens avoir participé au débat lorsque la Chambre a été saisie de cette question. Monsieur Béchard, y étiez-vous? Je n'en suis pas sûr, mais de toute manière, c'est M. Jamieson qui s'était chargé du projet de loi à la Chambre, et il était question de créer un fonds et de déterminer le montant de la contribution pour qu'il soit valable, et cela a posé beaucoup de problèmes à tout le monde. Il a fallu déterminer ce montant un peu au hasard, et les difficultés de notre conseiller à cet égard ne me surprennent pas. Mais on ne peut vraiment accuser qui que ce soit, car dans ce domaine, il y a un ou deux ans on ne pouvait avancer qu'à tâtons.

[Text]

Mr. Eglington: This was purely offered by way of explanation as to what the regulation does; there is no suggestion of criteria. As far as getting some understanding of what it does, I suppose it is always possible that a particular answer or explanation where received would indicate that there has been an unusual or unexpected use of power, but this is purely information.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/76-593 and 76-631 and 76-756, the Foreign Aircraft Security Measures regulations, and commentary of counsel of November 26, 1976, printed herewith.

SOR/76-593

FOREIGN AIRCRAFT SECURITY MEASURES REGULATIONS

Aeronautics Act

November 26, 1976

SOR/76-631, Foreign Aircraft Security Measures Order

SOR/76-593, Foreign Aircraft Security Measures Regulations

1. The correct enabling authority for SOR/76-593 would seem to be both subsections 5.1(1.2) and (10) of the Aeronautics Act, as section 4 of the Regulations rests on subsection 5.1(10) of the Act, which reads as follows:

"Regulations made under this section may authorize the Minister to make orders or directives with respect to such matters coming within this section as the regulations may prescribe."

2. Section 4 of the Foreign Aircraft Security Measures Order (SOR/76-631) provides, pursuant to subsection 5.1(10) of the Act and section 4 of the Regulations:

"The Minister may, by order, require an owner or operator of foreign aircraft to submit to the Minister, within such time as the order prescribes, a description of the security measures that he has established, is maintaining and is carrying out or that he intends to establish, maintain and carry out."

The Order now made adds nothing to section 4 of the Regulations except a time limit (60 days). There seems no reason why this reporting requirement could not have been included in the Regulations. This seems especially to be desired since the Order is of general application and is not directed to "an owner or operator . . ." (section 4 of the Regulations) but to all: "every owner or operator". If the substance of the Order had been included in section 4 of the Regulations, as a rule of general application under subsection 5.1(1.2), power still could have been taken to issue Orders to particular owners or operators on particular matters. It is to be observed, however, that subsection 5.1(10) of the Act provides for a general subordinate

[Interpretation]

M. Eglington: Il s'agissait simplement d'une explication quant à l'effet du règlement; il n'y a pas de suggestion de critère. Pour ce qui est de comprendre les faits, il est toujours possible qu'une réponse ou une explication indique une utilisation inhabituelle ou inattendue de pouvoir, mais c'est purement informatif.

Le coprésident (M. McCleave): Les DORS/76-593, 76-631, et 76-756, Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité), et nous faisons figurer ci-après le commentaire de notre conseiller en date du 26 novembre 1976.

DORS/76-631

ORDONNANCE SUR LES AÉRONEFS ÉTRANGERS (mesures de sécurité)

Loi sur l'aéronautique

Le 9 novembre 1976

DORS/76-631, Ordonnance sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)

DORS/76-593, Règlement sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité)

1. Le texte exact sur lequel se fonde le Règlement DORS/76-593 est apparemment constitué par les paragraphes 5.1(1.2) et (10) de la Loi sur l'aéronautique, puisque l'article 4 du Règlement découle du paragraphe 5.1(10) de la Loi ainsi formulé:

Les règlements établis en vertu du présent article peuvent autoriser le Ministre à établir des arrêtés ou des directives concernant les questions relevant du présent article pour lesquelles les règlements peuvent formuler des prescriptions.

2. L'article 4 de l'Ordonnance sur les aéronefs étrangers (mesures de sécurité) (DORS/76-631), prévoit en application du paragraphe 5.1(1) de la Loi et de l'article 4 du Règlement ce qui suit:

«Le Ministre peut, par ordonnance, exiger que le propriétaire ou l'exploitant d'un aéronef étranger lui remette, dans le délai visé dans l'ordonnance, une description des mesures de sécurité qu'il a prises ou exercées ou qu'il entend prendre ou exercer».

La présente Ordonnance n'ajoute rien à l'article 4 du Règlement, si ce n'est un délai (60 jours). Il semble n'exister aucune raison justifiant qu'on n'ait pas fait figurer ce délai dans le texte du Règlement. Ce serait d'autant plus souhaitable que l'Ordonnance est d'un caractère général et qu'elle ne vise pas le propriétaire ou l'exploitant . . . (article 4 du Règlement), mais bien tout le monde: «Tout propriétaire ou exploitant». Si l'objet de l'Ordonnance avait été introduit dans l'article 4 du Règlement comme une disposition d'application générale, aux termes du paragraphe 5.1(1.2), on aurait tout aussi bien pu s'en autoriser pour formuler des ordonnances s'appliquant à des propriétaires ou à des exploitants individuels à

[Texte]

law-making power by Order, and the present Order is clearly within the contemplation of that subsection.

3. The formula employed in section 5 of the Regulations (SOR/76-593) was approved by the Committee in the context of section 5.1 of the Aeronautics Act under SOR/76-442 on 6th November 1975.
4. The enabling statute is the Aeronautics Act, as amended by S.C. 1973-74 cap. 21, and as further amended by S.C. 1974-75-76 cap. 100.
5. The French and English versions of section 3(1)(c) of the Regulations (as made by SOR/76-593) differ in meaning. However, the English version has been amended by SOR/76-756 to give the same meaning to both versions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any discussion arising out of point number one?

Mr. Eglington: Again, as far as point number one is concerned, Mr. Chairman, I think this again is just an oversight because the Air Council is quite fastidious in these matters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Point number two.

Senator Godfrey: I had written on the side, "So what?" If they can do it validly under one authority, why should we criticize them even though it could have been included in the regulations? He has the power to do it, under subsection 5.1.

Mr. Baldwin: At least, if we do not draw it to their attention, then we could be condoning a practice, so that doing it by order, which seems to suggest that it be made an order to an individual owner and operator has been extended to cover an order which is less useful to us in our capacity to deal with it as a regulation, whereas an order—am I right, Mr. Eglington?—an order does not fall within our . . .

Mr. Eglington: Oh, no. The order falls within—the Committee's jurisdiction.

Mr. Baldwin: I see.

Mr. Eglington: It is just, a pure question of time, and as Senator Godfrey said, "so what?" It is simply a matter that the general idea behind it all, the whole scheme, seemed to be that the order would be directed to an individual aircraft operator as to his reporting requirement.

• 1140

Senator Godfrey: It would have been improper to have done it under section 4, but in view of the fact that they had the authority under subsection 5.1 (10, then I do not think we can object.

Mr. Eglington: The only point involved is that since it is a general requirement in the regulations and supposed to be of general application in the orders, a particular application, it might have been better to have put it in the regulations.

[Interprétation]

propos de questions particulières. Il convient cependant de remarquer que le paragraphe 5.1(10) de la Loi prévoit un pouvoir législatif subordonné, de caractère général, et que la présente Ordonnance répond sans aucun doute à cet objectif.

3. La formule utilisée dans l'article 5 du Règlement (DORS/76-593) a été approuvée par le Comité le 6 novembre 1975 comme permise aux termes de l'article 5.1 de la Loi sur l'aéronautique lors de l'examen du DORS/76-442.
4. Le texte habilitant est la Loi sur l'aéronautique tel que modifiée par S.C. 1973-1974 ch. 21, ainsi que S.C. 1974-1975-1976 ch. 100.
5. Les versions française et anglaise de l'alinéa 3(1)(c) du Règlement (tel qu'établi par DORS/76-593) n'ont pas la même signification. Toutefois la version anglaise a été modifiée par le DORS/76-756 afin de rendre les deux versions équivalentes.

Le coprésident (M. McCleave): Des discussions au sujet du premier point?

M. Eglington: Une fois de plus, je pense qu'il s'agit d'une négligence, car la Commission aérienne est très méticuleuse.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Le point numéro 2.

Le sénateur Godfrey: J'avais écrit dans la marge «et alors?» S'ils y sont autorisés pourquoi devrions-nous les critiquer, même si cela aurait pu être inclus dans le règlement? Le paragraphe 5.1 lui confère ce pouvoir.

M. Baldwin: Pour le moins, si nous n'attirons pas leur attention, nous pourrions alors admettre une pratique, la pratique de l'ordonnance, qui semble suggérer qu'on en fasse une ordonnance s'adressant à un propriétaire ou à un exploitant pour couvrir—une ordonnance qui nous est moins utile qu'un règlement—car une ordonnance—n'est-ce-pas, monsieur Eglington?—une ordonnance ne relève pas . . .

M. Eglington: Oh, non. L'ordonnance relève de la juridiction du comité.

M. Baldwin: Je vois.

M. Eglington: C'est une simple question de temps, et comme l'a dit le sénateur Godfrey «et alors?» C'est simplement que l'idée générale semble que ce délai visait un exploitant individuel d'aéronef.

Le sénateur Godfrey: Il aurait été injustifié de l'avoir fait en vertu de l'article 4, mais étant donné que le paragraphe 5.1(10) les y autorisait, je ne pense pas que nous puissions nous y opposer.

M. Eglington: Nous disons simplement qu'étant donné qu'il s'agit d'une exigence générale dans le règlement et que cela est censé s'appliquer d'une manière générale dans les ordonnances, il aurait été préférable que cela figure aussi dans le règlement.

[Text]

Senator Godfrey: It is a matter of taste. I think I would agree that it probably should have been, but I do not think we should raise it with them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Points number three, four.

Mr. Eglington: Four is an old friend. I am still negotiating in a rather desultory fashion with Mr. Ross over that point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can that not be put down in the agenda for a meeting with their lordships from the Privy Council when they come before us?

Mr. Eglington: If we bring Mr. Ross along, but that point does not concern Colonel Chassé and Mr. Scott.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, open up the meeting and bring Mr. Ross. Point number five.

Mr. Eglington: I think point number five is worth emphasizing, that when making the amendment is of obvious importance to the department, it can be made very, very quickly and within the month.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. SOR/77-55—The Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations, amendment under the Appropriation Act, our old friend, January 27 commentary and the letter from Mr. Roy to Mr. Eglington of January 19 printed herewith.

[Interpretation]

Le sénateur Godfrey: C'est une question de goût. Je conviens que cela aurait peut-être été préférable, mais je ne pense pas que nous devrions soulever cette question.

Le coprésident (M. McCleave): Les points trois et quatre.

M. Eglington: Le point numéro quatre est un vieil ami. Je négocie toujours d'une manière décousu avec M. Ross à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Ne pourrait-on pas l'inscrire à l'ordre du jour de notre réunion avec ces seigneuries du Conseil privé lorsqu'elles comparaitront devant nous?

M. Eglington: Si M. Ross est présent, car cela ne concerne ni le colonel Chassé ni M. Scott.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'on fasse venir M. Ross. Le point numéro cinq.

M. Eglington: Je crois qu'il vaut la peine qu'on souligne que, lorsqu'un amendement semble importer de toute évidence au Ministère, il peut être très rapidement apporté en l'espace d'un mois.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Le DORS/77-55—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux—Modification en vertu de la Loi des subsides—notre vieil ami, le commentaire en date du 27 janvier et la lettre de M. Roy adressée à M. Eglington en date du 19 janvier que nous faisons figurer ci-après.

SOR/77-55

INDIAN OFF RESERVE AND ESKIMO HOUSING REGULATIONS, amendment

Appropriation Acts

P.C. 1976-3265

January 27, 1977

As promised by M. Roy in earlier correspondence on the principal Regulations, SOR/74-8, the French text of section 4(1)(b)(i) has been amended.

The substantive matters raised by the Committee in connection with the principal Regulations are still outstanding. One concerns vires and the giving of explanations. (See Proceedings of 27th January 1977.)

DORS/77-55

RÈGLEMENT SUR LE LOGEMENT D'INDIENS QUI VIVENT HORS DES RÉSERVES ET D'ESQUIMAUX—MODIFICATION

Lois des subsides

C.P. 1976-3265

Le 27 janvier 1977

Comme M. Roy l'avait promis dans une lettre qu'il adressait récemment au sujet du règlement principal DORS/74-8, la version française du sous-alinéa 4(1)b(i) a été modifiée.

Les questions de fond soulevées par le Comité au sujet du règlement principal n'ont pas encore été réglées. L'une d'elles traite de l'habilitation et du droit de donner des explications. (Voir le compte rendu du 27 janvier 1977).

[Texte]

OTTAWA, Ont. K1A 0H4
January 19, 1977.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Room 314, Victoria Building,
140 Wellington Street,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

SOR/74-8 Indian Off Reserve and Eskimo Housing
Regulations

Dear Mr. Eglington:

Pursuant to previous correspondence on the above-noted subject, I am pleased to attach a copy of Order in Council P.C. 1976-3265 dated December 23, 1976 which amends subparagraph 4(1)(b)(i) of the French version of the regulations.

Yours truly,

Jacques Roy,
Director, Legal Services.

Mr. Eglington: The translation or drafting point has been fixed. The other substantive matters rest in that category that were reported to the Attorney General on February 10 as being of the class or amongst the so-called hot file which the Committee still believed it had not been given adequate legal explanations. I do not know what the Attorney General might propose to do about those, but as far as I know there has been no reply to the letter of February 10.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So the ball is in the other court with reference to the substantive funds. Thank you.

SI/76-123—The British Columbia County Court Summary Conviction Appeal Rules, 1976 set out under the Criminal Code and the commentary of counsel.

Mr. Eglington: With respect, Mr. Chairman, I do not think that should be printed. It is really for information of members and the document is not within the Committee's jurisdiction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. It shall not be printed then.

SI/76-171—Foreign Coins Remission Order under the Financial Administration Act and brief commentary.

Mr. Eglington: I raised that point, Mr. Chairman, because of the anxiety that has been expressed from time to time about the use of remission orders, not to deal with unusual or peculiar cases, but to make substantive rules of general application and this might be another such.

[Interprétation]

Ottawa (Ontario), K1A 0H4
Le 19 janvier 1977

M. G. C. Eglington,
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Pièce 314, Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-8 Règlement sur le logement d'Indiens
qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Monsieur,

Comme je vous l'avais promis dernièrement dans une lettre à propos du règlement mentionné en référence, j'ai le plaisir de vous faire parvenir une copie du décret C.P. 1976-3265, en date du 23 décembre 1976, qui modifie la version française du sous-alinéa 4(1)b)(i) de ce règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du contentieux
Jacques Roy.

M. Eglington: La question de traduction ou de rédaction a été réglée. Les autres questions importantes sont liées à cette catégorie dont nous avons dit le 10 février, dans notre rapport au Procureur général, qu'elle recouvrait des questions brûlantes au sujet desquelles le Comité estime toujours ne pas avoir reçu d'explications juridiques suffisantes. Je ne sais pas ce que le Procureur général se propose de faire à leur sujet, mais, que je sache, la lettre du 10 février n'a toujours pas reçu de réponse.

Le coprésident (M. McCleave): C'est donc à lui de jouer. Je vous remercie.

Le TR/76-123—Règle d'appel en matière de poursuites par déclaration sommaire de culpabilité de la Colombie-Britannique, 1976 établie en vertu du Code criminel, et le commentaire de notre conseiller.

M. Eglington: Sauf votre respect, monsieur le président, je ne pense pas que cela devrait être imprimé. C'est un document d'information destiné aux membres, et il ne relève pas de la juridiction du Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Il ne sera donc pas imprimé.

Le TR/76-171—Décret de remise sur les pièces de monnaie étrangère en vertu de la Loi sur l'administration financière et un petit commentaire.

M. Eglington: J'ai soulevé ce point, monsieur le président, à cause de l'inquiétude exprimée de temps en temps au sujet de l'utilisation des décrets de remise, non pas pour signaler des cas inhabituels ou étranges, mais pour qu'on établisse des règles détaillées d'application générale, et cela pourrait en être un exemple.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems you have raised a legitimate question.

Senator Godfrey: It is really changing the law by an order.

Mr. Goodale: I think we should ask them why.

Mr. Baldwin: A good question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. Counsel is forthwith instructed. Finally, a variety of matters on which there is no commentary by counsel.

Senator Godfrey has to leave at noon but perhaps we can have our sterring committee meeting right now with those who are in attendance and the next meeting will be next Thursday at 3.30 p.m. in this room. Thank you. The meeting is now adjourned.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous avez soulevé une question légitime.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit véritablement d'un décret changeant la loi.

M. Goodale: Nous devrions leur demander pourquoi.

M. Baldwin: Une bonne question.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Les instructions de notre conseiller seront donc en conséquence. Pour finir, diverses questions sans commentaire de notre conseiller.

Le sénateur Forsey doit partir à midi, mais peut-être que nous pourrions réunir tout de suite notre comité directeur avec ceux qui sont présents, et la prochaine réunion aura lieu jeudi prochain à 15 h 30 dans cette pièce. Je vous remercie. La séance est levée.

Government
Publications

Government
Publication

